

Preliminary and background studies

Challenges in the East

V90

J. Rupnik

1995

P. Hassner

M. Tatu

M.C. Brands and R. Havenaar

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, The Hague, 1995

**Netherlands Scientific Council
for Government Policy**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Challenges

Challenges in the East / J. Rupnik, P. Hassner, M. Tatu, M.C. Brands and R. Havenaar. - The Hague : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Preliminary and Background Studies / Netherlands Scientific Council for Government Policy, ISSN 0169-5688 ; V 90)

ISBN 90-399-0899-0

Trefw.: vrede en veiligheid ; Europa.

Preface

One of the most daunting challenges of Europe in the immediate future is to overcome the consequences of the unnatural division of Western and Eastern Europe in separate geopolitical spheres, without relapsing into older, historical patterns of division between East and West. In preparation of its report 'Stabiliteit en veiligheid in Europa' to the government on Dutch foreign policy in coming years, the Scientific Council has commissioned a number of studies and analyses on developments in Eastern and Central Europe that are included in the present publication.

A discussion on the future of Europe without due regard to developments in Russia is unthinkable. This aspect is covered by an analysis on future developments in Russia by Michel Tatu, a well-known expert in this field. Two studies deal with the situation and developments in Central Europe and the Balkans. Jacques Rupnik, author of 'The other Europe', provided us with a lucid analysis of the political situation in Central Europe and its implications for the European Union. Pierre Hassner contributed an analysis of the most complex region of Europe, the Balkans. Finally a Dutch contribution deals with Germany, a country that will play a central role in bringing about a new political configuration of post-Cold War Europe.

J.P.H. Donner
Chairman Scientific Council
for Government Policy (WRR)

M.C. Brands
Advisory Member WRR

Contents

	Preface	3
1.	The implications of changes in East-Central Europe for European integration J. Rupnik	7
2.	The European Union and the Balkans P. Hassner	25
3.	Russia and the world M. Tatu	47
4.	De centrale plaats van Duitsland in de Europese politiek; Bindende kracht of bron van divergentie? M.C. Brands and R. Havenaar	85

The implications of changes in East-Central Europe for European Integration

J. Rupnik



Contents

1.1	Introduction	11
1.2	A new map of Europe and the limits of integration	11
1.3	Transitions and EU differentiation policies	14
1.4	Central European (CE) cooperation versus fragmentation	16
1.5	Western policies and the implications of EU enlargement	17
1.5.1	The American approach	18
1.5.2	Western European dilemma's	19
1.5.3	The Franco-German relationship and EU enlargement	22
1.6	Conclusions	24

1.1 Introduction

The changes associated with the collapse of the Soviet empire are of a magnitude similar to those of 1919 or 1945. With one major difference: this time there was no war and therefore no victorious power ready or willing to impose a new international order. The victor was not a single power but rather the Western model of liberal democracy and of a market economy whose very existence contributed to the erosion and eventual collapse of the communist system. The EEC served as a 'magnet' for the nations of East-Central Europe before and after 1989. No less importantly, the Cold War structure no longer provides cohesion and a sense of purpose to the European Union (as well as the Atlantic Alliance) which often makes it necessary to speak about Western European policies in the plural: differences of perception, of priorities or emphasis appear not just between the United States and its allies but among the countries of the European Union in dealing with the 'other Europe'.

The collapse of communism and the end of the Cold War has brought about an entirely new situation not just for the Eastern part of the continent. Both early hopes for a rapid democratic unification of Europe from West to East or attempts to continue Western European integration as 'business as usual' have now faded. Five years after the Berlin Wall came down it became apparent to proponents of both views that the peaceful collapse of the communist empire was not an 'event' with a beginning and an end (November 1989: fall of the Berlin Wall - December 1991: dissolution of the Soviet Union) but a historical process which will take years, probably decades to settle down. It brings to the fore new political, economic, and military actors, as well as new regional alignments in a context of fragmentation of the European strategic space. The key European dilemma at the end of the 20th century is sometimes formulated in terms of fragmentation versus integration. Rather, it should be put as follows: the geopolitical centre of gravity of the continent has shifted eastward (towards the centre of Europe) while the institutional centre of gravity has shifted West: after the disappearance of the Warsaw Pact and of Comecon, NATO and the European Union are 'the only game in town'. Central Europe is where this contradiction is most deeply felt today. Hence the question behind any discussion of EU enlargement: is Central Europe the central question of Europe? And what kind of EU will be needed to face the challenges posed by diverging trends in what used to be post-communist Europe?

The answer to some of these questions will require an examination of the following issues: 1, the new post-Soviet geography and its implications for the EU; 2, the transition and differentiation process in Eastern Central Europe and its impact on EU integration prospects; 3, Central European fragmentation and/or cooperation: a bridge or an alternative to the EU?; 4, Western policies towards Central and Eastern Europe and the implications of enlargement for the EU.

1.2 A new map of Europe and the limits of integration

Old and new dividing lines. The end of the bipolar system in Europe has brought about a new political and economic geography of Europe which sometimes revives older historical patterns, but also new regional groupings that challenge existing borders. If it can be difficult to speak about the West, it has become almost irrelevant to speak of Eastern Europe. At best the word can be used to describe Russia (possibly also for Ukraine and Belarus). Central Europe is back even if its contours still remain unclear. In the 1980s it used to be a cultural phenomenon mixing nostalgia for the Austro-Hungarian past with the hope of overcoming existing ideological and political-military boundaries. Today it is becoming a geopolitical reality with three possible versions:

a historical/cultural 'Habsburg' definition of Central Europe; a contemporary definition based on recent regional cooperation attempts such as the Visegrad group or the Pentagonale; and a broader definition, more flexible and optimistic about the future, stretching from the Baltic countries (whose period of Sovietisation was only five years longer than that of Poland) to the Adriatic coast. In all three cases a crucially important issue will be the nature and extent of German influence in the reshaping of Central Europe. A negative component in the self-definition of Central Europe is the desire to insulate itself from the return of great power ambitions in Russia and from the spillover of nationalist conflicts in the Balkans.

The Balkan question has returned with a vengeance. Besides the threat of extension of the war in former Yugoslavia there is, as the conflict drags on, the tendency among its protagonists to position themselves vis-à-vis traditional major powers in the area: Austro-German support for the Northwestern Catholic axis (Croatia), Russia's return to the Balkans through the Southeastern orthodox axis (Belgrade-Athens with an ongoing rapprochement with Bucharest and Sofia), Turkey's revived role through the backing of Muslim minorities (Bosnia, Macedonia, Albania) but also through the rediscovery of a formerly Ottoman space stretching from the Balkans and the Black Sea area to Central Asia or as the late Prime Minister Demirel put it (in 1992), at the risk of overstretch, 'from the shores of the Adriatic to China'...

This is where old historical divides catch-up with new geopolitical trends. When one looks at a prospective map drawn by geographers trying to identify the most likely 'reconnection zones' between ex-communist countries and the European Union according to socio-economic criteria (industrialisation, urbanisation, networks of communication) one is struck by the overlap with the map of Europe before 1914 and to some extent with the divide between Eastern and Western Christendom. If one adds to it the first balance sheet of five years since the collapse of communism, one can identify a 'Habsburg' factor in the transition to democracy and a market economy.

As to the old question about the connections between cultural and religious 'deep structures' and the prospects for democratic/market oriented change one has to update Max Weber's thesis about the 'protestant ethic and the spirit of capitalism' at least in one important respect: the contrast is not between Catholic and Protestant societies but between Western Christendom and the Orthodox Church: not just the religiously lukewarm and mixed (Protestant and Catholic) Czechs or Hungarians are doing well, Catholic Poles show surprising capacity for entrepreneurship and adaptation to the market economy; this in contrast to Orthodoxy combined with nationalism, economic backwardness, and reluctance to adopt market-oriented change (reliance on the state) in the Balkans and in the Slavic peoples of the former Soviet Union. One should beware of the abuses of historical or cultural determinism, but also notice the strong correlations between new political and economic geography and old historical or cultural divides.

The new 'superregions' of Europe. When history is on the move territories and space are being redefined. This applies not just to the lands of the former Soviet empire but to Europe as a whole. It does not answer just the question 'how far does Europe (or European integration) stretch' but also what is the shape of the new intra-European landscape. Beyond the contrast between European integration and national fragmentation there is also a regional dimension of the new map in the making. Indeed the notion of 'macro-regions' has taken a new lease on life (since the heyday of Denis de Rougemont's writings in the 1950s) as a hope to overcome the tensions between the necessary internationalisation of the market and the parallel quest for political autonomy. Several attempts at assessing the new contours of the new regions have

been made. Darell Delamaide (in *The New Superregions of Europe*, 1994) suggests the creation of two distinct European districts: a 'European capital' triangle, consisting of Paris, Brussels and Strassbourg; and a 'financial district' including Frankfurt, London and Amsterdam. The connection between the two is obviously related to the future of monetary and political union of Europe. More interestingly, from the perspective of our concern for the 'other Europe', the study outlines several major European regions such as a 'Latin crescent' in the Mediterranean (The Iberian peninsula, Southern France and most of Italy); the Alpine Arc (from Northern Italy to Slovenia with Switzerland and Austria); the Danubian basin (from Austria to the Black sea); a Central European space stretching from the Northeastern corner of France and the Benelux to Slovakia and including most of Poland with Germany as its pivot; further East a Slavic federation including Russia, Ukraine and Belarus; and, finally, a Baltic League that follows in the footsteps of the Hanseatic League.

An alternative variation on the same theme was derived by French geographers from the Europe 2000 project of the European Community (1991) in which the core of economic and political Europe remains well established in the Northwest of the continent (Paris, Frankfurt, Amsterdam, London). A second, Middle or Alpine European zone stretches from Vienna to Lyon via Zurich, from Stuttgart and Munich to Torino, Milan and Bologna. A Mediterranean and a Scandinavian or Baltic zone might look similar to the above-mentioned version. The Visegrad group and the Balkans make two further Eastern sub-units of the continent. The main difference obviously concerns the Central European zone: a conservative version including solely Germany and the Alpine Middle Europe or a more daring version including the Habsburg or the Visegrad factor in the new Central Europe, centred around reunified Germany but looking East.

The implications for the European Union of the new political and economic geography of the continent are essentially twofold: the first question to answer is where Europe ends, or put in another way: how far can or should European integration stretch? The recent enlargement to Finland creates a precedent for the Baltic countries and more generally speaking for the idea that the EU can reach to the Russian border. But conversely it should be made clear from the outset that Europe is not the EU and that refusing to consider the possibility of including Russia (too big and too undemocratic for comfort) is not tantamount to drawing a new Iron Curtain. A Russian or Slavic pole in the East should be engaged in a partnership, not integration.

A parallel, yet different, argument has to be made about *Turkey*: neither by history and geography nor by religion does it belong to Europe. Like Russia it is too big and too different to be compatible with the project of European Union. Other forms of cooperation and partnership ought to be clearly formulated. Some institutions in history have already failed out of excessive politeness. Hypocrisy or delaying tactics do not help either. Nor will the extravagant diversion of discussing enlargement with Cyprus or Malta. Association, not membership should be the order of the day.

Secondly, new intra-European divides ('superregions') have implications for the most plausible integration prospects in the EU, namely those of the more successful Central European countries (Czech Republic, Poland, Hungary, Slovenia). They certainly can (and already do) develop a regional cross-border economic cooperation mainly with two EU members: Germany and Austria. The question implicitly raised is therefore: is there a new German-dominated 'Mitteleuropa' in the offing (regardless of the EU dimension) or, more positively, can German influence in the region (which is by no means exclusive) become a vector in the integration of Central Europe in the European Union?

The EU, the Central Europeans hope, can have a major input in the shaping of their relationship with Germany.

1.3 Transitions and EU differentiation policies

The essential starting point for any discussion of Western policies must be the reckoning of these geopolitically different areas which each pose different types of problems to Western foreign policies.

Russia poses the question of the possibility to turn a totalitarian empire into a democratic nation-state (What is Russia without an empire? Are democracy and empire compatible?). What are the implications of the answer to this question for integrating Russia in the international system as a 'partner'? A related question is: to what extent can the Western powers significantly influence the internal transformation of Russia given the size of the country and its claim to a superpower status? Can Russia's 'near abroad' policy affect Central Europe and its relationship with Western Europe?

The *Balkans* epitomise the return of war and ethno-nationalist conflicts on the European continent. The questions it poses are: What are the consequences of tolerating nation-state building through 'ethnic cleansing' and the re-drawing of borders by violent means? What are the costs of preventing it or of standing by? Is containment enough? And what is the damage of non-intervention to the credibility of Western security institutions?

If the key issue for Western European policy in the Balkans is *intervention*, in *Central Europe*, which is the success story of the democratic market-oriented transition, it is *integration*. How to facilitate the extension of democracy and of a market economy? What are the implications of the former for the integration of the Central European countries (Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia and Slovenia) into the European Union and NATO ¹

The geopolitical differentiation mentioned above is by no means completed. The break-up of the Roman or Ottoman empires took a couple of centuries. That of the Soviet empire a couple of years. It was deceptively quick and easy and gave to some in the West the impression that the challenge was over. Instead it should be seen as a process which will take years, decades. Secondly, the new dividing lines are by no means clear. There are 'grey zones' between the Central European countries and Russia (the Baltic countries, Ukraine). Similarly, Bulgaria (this is less true for Rumania) has so far, to some extent, resisted the Balkan syndrome. This cannot be said of Greece which proves that the primacy of ethno-nationalism is by no means just a product of post-communism.

The differentiation process is relevant for shaping Western policies but is not their making. The 'clash of civilisations' approach is relevant here only to the extent that it is fairly widespread among the new political elites in Eastern and Central Europe (and among the protagonists of some of the most violent conflicts in the area). It is the post-communist transition to democracy and to a market economy which has become the prime factor of differentiation among former East-bloc countries, more relevant to EU policies than pre-communist patterns *per se*. In his *Essay on The Revolution in Europe*, Ralf Dahrendorf rightly identified the three main criteria for a successful transition from communism and for possible European integration: 1, democratic institutions and the rule of law; 2, a market economy; 3, a civil society. The main problem

¹ Given the fact that separate studies deal with European security and with the Western policies towards former Yugoslavia and Russia, I confine my remarks to some general observations relevant to my topic.

being that the three levels were interdependent yet with different time scales: political change - six months, market economy - six years, civil society - sixty years?

Almost six years after the collapse of communism it has to be taken into consideration when discussing prospects of EU enlargement eastward that there are significant differences between the performance of the Central European and the Balkan/Eastern European models of 'exit from communism', though no rigid dividing lines need be established: the Balts might well join the former while an in-between category might be created for Croatia, Bulgaria or Slovakia. In short, it can be argued that in Central Europe, parliamentary democratic institutions have been established (not just the first elections but the second, *i.e.*, the practice of alternance is the criterion). Even the return of ex-communists is different in Central Europe and in the Balkans. In Central Europe they return as social-democrats, slowing-down or adjusting but not jeopardizing the reform process. In the Balkans (as in the periphery of the ex-USSR) the ex-communists never actually left power and they tend to convert into nationalists. The foreign policy of Central European countries remains clearly Western-oriented with EU integration as the major medium term objective.

Secondly, economic transformation and performance confirms the differentiation process. Today, Poland or Slovenia enjoy the fastest growth rates in Europe (5%) and growth has returned to the Czech Republic, Hungary and Slovakia though not to the Balkans. More than half of the GNP in Poland, Hungary or the Czech Republic comes from the private sector and foreign trade has been drastically reoriented to the West (two-thirds with the EU, three-fourths with the OECD). Nothing comparable can be said about the Balkans, or about Bulgaria which, due to the return of the ex-communists (see their White Book), experiences stagnation and even backtracking on an already modest reform record.

Finally, beyond political transition and economic transformation one can see in Central Europe the emergence of a civil society, a network of social groupings and institutions independent of the state (a free press, independent universities, trade unions, banking and commercial institutions, etc.) which are also a breeding ground for new elites. That development, of crucial importance for the consolidation of the democratic transition, is much weaker if not non-existent in the Balkans or in the former Soviet Union.

In short, on all three grounds different patterns of development are emerging. These are realities, not preferences, which the EU should clearly take on board in establishing priorities for possible enlargement negotiations. Just as the pace of EU integration (on EMU or CFSP) should not be adapted to the slowest or most reluctant of its members, the pace of enlargement should not be adapted to the slowest in the transition to a market and democracy. Indeed the very category of post-communism or post-communist countries is becoming irrelevant: what is today the common denominator of Albania and Hungary, of Kazakhstan and the Czech Republic?

To be credible EU approaches, aid programmes and enlargement options should differentiate. To state, as is the case now, that there are ten countries with Association Agreements as 'equal' candidates simply means that no candidate will be taken seriously. No less importantly, the refusal to differentiate only encourages individual strategies and clientelism at the expense of regional cooperation.

I.4 Central European (CE) cooperation versus fragmentation

After more than 40 years of forced Soviet-imposed integration the very idea of regional CE cooperation is not an obvious one: it is too much of a reminder of the past and the partners are too much like oneself. Why was it nevertheless launched? Why is it so difficult to get it off the ground? And why does it remain a reality if not a necessity?

Why was CE cooperation established? The Visegrad grouping rather than the Pentagonale (turned Hexagonale/Central European Initiative) is relevant here. The latter was undermined by the war in Yugoslavia (Croatia and Slovenia were part of it), by changes in Italian foreign policy (new claims made on Istria, blocking Slovenian rapprochement with the EU) and perhaps most importantly because it became too broad. The Visegrad project (with Czechs, Slovaks, Poles and Hungarians) was launched by Vaclav Havel in April 1990 at the Bratislava summit and confirmed at Visegrad in February 1991. It had a triple goal: 1, to de-Sovietise Central Europe in a joint effort to dismantle the Warsaw Pact and Comecon; 2, to coordinate the process of integration into the EU; 3, to encourage regional cooperation based on 'common religious traditions' and the promotion of the 'ideals of a civic society'.

Five years later, the first task has been successfully completed: the Russians are out. Goal number two has been partially completed through joint negotiation of the Association Agreement with the EEC (December 1991), but since 1993 there is a growing tendency on the part of the Czechs and the Hungarians to pursue individual strategies. As for regional cooperation *per se*, the achievements remain modest: CEFTA, the Central European Free Trade Association, has been established but progress in removing trade barriers is slow. Politically one can stress either the lack of major problems or the lack of affinities. The only seriously contentious issue, that of the Hungarian minority in Slovakia, has received a very positive framework for reaching a solution with the signing of a Slovak-Hungarian Treaty as part of the Stability Pact launched by France and endorsed by the EU. One could argue that it was the desire to please the EU that was more important in seeking compromise than the positive effects of Visegrad cooperation.

Why is CE cooperation so limited? First there are different perceptions of what CE ought to be. For the Czechs it should include Austria and Slovenia. For the Hungarians it is the Danubian region as a means to look after the Hungarian minorities in the neighbouring countries. For Poland it includes the space between Germany and Russia (including the Balts and perhaps Ukraine). There are also mutual misperceptions or apprehensions: Czechs see Poland as too big and unpredictable, Slovaks see Hungarians as seeking domination.

There are also increasingly diverging political situations: ex-communists returned to power in Poland and Hungary, the national-populist Meciar is back in Bratislava, and the neo-conservative/liberal Klaus remains unchallenged in Prague. It is difficult to find convergence under these conditions. While the Presidents remain strongly committed to CE cooperation, prime ministers pursue different priorities.

Finally, there is little incentive from outside: the Partnership for Peace (PFP) was on offer for everybody, and the EU stresses it does not want to differentiate (it includes Rumania and Bulgaria among its prospective candidates). If there is little or no differentiation among those who succeed in the transition and those who do not, the conclusion will be: everybody for themselves. After having encouraged CE cooperation (perhaps as a substitute for EU integration?) the EU might now contribute to undermining it.

Why (despite this) does CE remain a reality? 1, CE is the success story of the transition from communism to democracy and a market economy; 2, it shares a common security predicament vis-à-vis the re-emergence of Russian power and Balkan nationalist conflicts; 3, it still shares the best hope of inclusion into the EU. *Either* that prospect will remain the main driving force behind their effort and the Central Europeans will be reluctant to throw away a good 'trade mark' vis-à-vis the West. Their immediate West is a Germany keen on stability on its borders. Central Europeans now have better relations with Germany than at any time in this century. The idea to draw Germany into Central Europe is seen as a means to have a Central Europe shifting to the West, *i.e.*, to the EU. *Or* the prospect of enlargement will get bogged-down in the very distant future and fragmentation among Central Europeans might prevail as well. In the long run that would raise the question of to what extent the area will depend on the redefinition of Russian ambitions and the projection of German power.

1.5 Western policies and the implications of EU enlargement

Security perceptions. Security and stability are major concerns in envisaging enlargement both for the EU and for prospective candidates. Hence it is worth noting that they have different perceptions of the security threats and therefore of the priorities. Seen from the West (from the NATO and EU headquarters in Brussels) the security priorities in the post-communist East tend to be as follows: first, Russia as a nuclear superpower. If relations went badly wrong on that front everything else (including Central Europe) would suffer the consequences. Second, the Balkans: prevent the extension of the conflict in former Yugoslavia (through Kosovo and Macedonia) to the whole region involving potentially two NATO members: Greece and Turkey. Third, Central Europe, fairly stable, victim of its own success ('no news is good news'); so much so that it is not always clear (to many Western Europeans) what is the urgency about their joining Western institutions.

Seen from Central Europe the order of priorities is the reverse: accelerate the integration of the countries that share Western values and basic foreign policy objectives in the face of a mounting new 'threat from the East', a return to Russia's imperial ambitions: How near is Russia's 'near abroad'? This is related not just to (not so ancient) history or geographical proximity (fear of spillover of potential conflicts in Ukraine or the Baltic countries concerns particularly Poland and Slovakia) but also to a rather pessimistic reading of the prospects for democracy or a market economy in Russia. President Clinton spoke, in connection with the Partnership for Peace offer, of a 'mature strategic partnership' with Russia. Z. Brzezinski questioned (in *Foreign Affairs*, March/April 1994) whether it is not rather a 'premature partnership'. Among Central European elites one often hears concern about whether it is not already too late. There was a window of opportunity, the argument goes, for involving Russia in a closer cooperation between 1991 and 1993. But since Yeltsin's clash with parliament, followed by the December 1993 elections revealing the emergence of a powerful nationalist (and ex-communist) force confirmed by the intervention in Chechnya, the centre of gravity of Russian politics has shifted towards authoritarian nationalism. Instead of the divide between Westernisers and national-communists/neo-imperialists there is more of a continuum: from a soft, civilised version by Foreign Minister Kozyrev to a more assertive great power ambition (with the explicit demand of a veto power on Western security policy) of the military and the explicit imperialist threat of the likes of Zhirinovski.

Hence Central Europeans' doubts about Western intentions with the Partnership for Peace offer: was it a genuine rapprochement with NATO, a prelude to integration? But what was to be its content given that the same partnership was offered to Russia? Luckily, the Russians eventually asked the same question.

Both the Russian factor and the handling by the EU of the Yugoslav conflict have an impact on the Western role in Central Europe: the former raises the question of the autonomy of Central European policy vis-à-vis the policy towards Russia. The second concerns the loss of credibility of Western security policies and institutions. This is where differences or a division of roles between the Western Europeans and the Americans are noticeable.

1.5.1 The American approach

Two main features have characterised American policy towards East-Central Europe. They were to some extent present under the Bush administration but became explicit under Clinton. The first is the clear priority given to relations with Russia: nothing should be undertaken in East-Central Europe which could jeopardize relations with Moscow. Second, it is primarily the task of the European Union to provide backing for the transition to democracy and a market economy in the former Soviet bloc countries or (until recently) to cope with the Yugoslav crisis. Central Europe thus falls between two stools in the United States' European policy.

The rationale for the 'Russia first' policy seems to be that if we get Russia right everything else would fall into place. Following this line of reasoning, nothing should be done to antagonize or weaken the Yeltsin leadership: neither challenging his policy on the periphery of the former Soviet Union nor the implicit veto on Western overtures to Central Europe.

Three additional reasons can be suggested for this policy. One is simply that old habits die hard. Another, more to the point, is the vital importance of the nuclear issue (disarmament, proliferation). Finally, there is the weakness of the Russian 'democratic' or Western-oriented forces which are perhaps too hastily identified with Yeltsin's power. The weaker Yeltsin is at home (as the December 1993 elections have shown) the less he is opposed in foreign policy.

The free hand thus given to Moscow in the 'near abroad' could have destabilising effects for Central Europe. Ukraine presents the most obvious and dangerous case. A genuine Western concern for the security of Central Europe ought to have Ukrainian independence and stability as a priority. A policy of benign neglect (as in former Yugoslavia) could prove to be a recipe for disaster for Central Europe and for European security as a whole.

The second feature of American policy in East-Central Europe is the delegation of responsibility to the Western Europeans. The idea goes back to the G-7 summit in Paris in July 1989 and has now been more explicitly reformulated in President Clinton's double message (delivered in May 1994 in Paris): a stronger European Union is needed in order to get on with integration of the new democracies in East-Central Europe. In Berlin he added a more controversial note: it is natural that Germany, as the most powerful nation on the continent, should assume the leadership in this process.

Several reasons can be suggested for this approach: the post-Cold War situation no longer seems to justify the necessity for American leadership in dealing with the other half of Europe. US presence (including military) is being scaled-down. Some in Europe are concerned that it reflects a reorientation of American interests to the Asia-Pacific region. More simply it is related to the administration's emphasis on domestic and economic priorities.

As a result the US has offered neither a grand vision relevant for the post-Cold War era (Bush's 'new international order' did not quite fit the realities), nor a lead in dealing with the return of (admittedly local) war on the continent, let alone a new Marshall Plan for the recovery of post-communist Europe. True, it did provide a number of useful economic, technical assistance or training programs, some of which were government-financed but many

(and this is a striking feature of American presence) were privately financed (the activities of the Soros Foundation are perhaps the best known). On the whole one could sum up the American support for the democratic and market-oriented transition in East-Central Europe with Gilbert & Sullivan's phrase: 'they did nothing in particular, but they did it very well'.

There are two problems with letting the Western Europeans take the lead or the prime responsibility for dealing with Central Europe. One is that it does not quite answer the Central Europeans' needs or expectations. Their prime concern is security. Western European efforts in this respect (WEU) are promising but not yet credible. They turn to NATO precisely because it is identified with the United States (the only match for Russia). Nowhere in Europe will you find more devoted supporters of American presence on the continent and of the Atlantic Alliance than among the would-be members in East-Central Europe.

The second, related point is that the European Union does not seem quite willing or ready for the task. In the meantime a void is being created in Central Europe. To suggest that Germany should take the lead in enlarging the European Union to the countries of East-Central Europe seems to make sense both in terms of its geographical location and economic or potential strategic interests. Yet it meets with mixed feeling on the part of its Eastern neighbours. For reasons having to do with history and the imbalance of their relationship with Germany they see the primacy of the US/NATO factor not just as a counterweight to Russia but also as a necessary framework for their cooperation with Germany. A similar argument can be made about the EU.

1.5.2 Western European dilemma's

For the countries of East-Central Europe the post 1989 'return to Europe' was identified with the European Community: it represented a successful model of the 'social market economy' and the symbol of the irreversibility of the transition to democracy. The question of the day was: can the European Community (now European Union) do for Poland, Hungary or Czechoslovakia what it did a decade earlier for Spain, Portugal and Greece? Nearly five years later there is a feeling of mutual disappointment. The Western Europeans discovered, once the euphoria passed, that the collapse of communism brought with it the threat of nationalist conflicts (ex-Yugoslavia) and a powerful challenge to the long-established routine of European integration. The East-Central Europeans discovered their poor relative status and being kept at arm's length by the EC.

There has been a reversal of roles between the two halves of Europe. In the 1980s the word 'Europe' was, in its Western part, identified with the European Community while dissident intellectuals in Central Europe (Havel in Prague, Geremek in Warsaw, or Konrad in Budapest) replied: Europe is not just a 'common market', it rests on a values and a cultural identity which have been better preserved in Central Europe - a 'kidnapped West' wrote Milan Kundera. After 1989 the same intellectuals-turned-political leaders said the EC is the only 'common European home' while the EC replied: but Europe is not just a 'common market'...

Three general criticisms of the EEC/EU attitude towards East-Central Europe have been made: 1, the lack of political imagination that would rise to the challenge of the most important turning point of post-war history and to the legacy of the 'founding fathers'. The response was the Maastricht Treaty, a technocratic blueprint for an acceleration of economic and monetary integration - a great leap forward into the old pattern of functionalist integration rather than to the East. It is in this sense that Ralf Dahrendorf described Maastricht as 'yesterday's future'; 2, a second criticism is a lack of generosity.

Instead of a 'Marshall Plan for the Other Europe' piecemeal measures and protectionist reflexes prevailed; 3, behind all this there was a lack of political will as demonstrated by the handling of the Yugoslav crisis: how were Europeans (from West or East) to believe in Maastricht and its provisions about a Common Foreign and Security Policy while Sarajevo was in agony?

To be sure, there were mitigating circumstances: the EEC, as an 'economic community', was caught unawares by an essentially political challenge. The changes in the East paradoxically provoked an identity crisis and a crisis of confidence which is not conducive to bold action. They also coincided with a recession: with (on average) zero growth and 10 percent unemployment it was not easy to promote economic generosity. Finally, the lack of political will was not actually caused by the ossification of EU institutions but by weak governments in member countries too often using the EC as a convenient scapegoat: when in doubt blame Brussels.

The relation between Western and East-Central Europe is marked by imbalance and asymmetry. Economic: Western Europe represents almost three-fourths of Central European trade but Central Europe represents only one to two percent of EU foreign trade. Political: integration in the West and fragmentation in the East. The extension and consolidation of democracy and of a market economy through enlargement to East-Central Europe as the best way to promote stability in the region is (since the Copenhagen summit in June 1993) the proclaimed goal of the EU and the well understood self-interest of Western Europe. Yet not everybody in the EU reads that commitment in the same way. Two main policy areas are concerned.

The Economy: aid or trade? Since the G-7 summit in July 1989 the EC took the coordinating role for Western assistance to the market conversion in East-Central Europe (the PHARE program, initially designed for Poland and Hungary was then extended to other Central and Eastern European countries). The EC has done more than that: it has provided about two-thirds of the total aid to the economic transition (either EC or its member countries). The US share was 13 percent. The Visegrad group received about 60 percent of the EEC aid and Poland alone 30 percent. 3.5 bn ecus were made available through PHARE between 1990 and 1993. The priority areas seemed correctly targeted: industrial conversion, modernisation of agriculture, the environment, education and training. However, so far only half of available credits have actually been used which casts doubt about the relevance or the implementation of these programmes. It turns out that among the prime beneficiaries of PHARE assistance funds are Western consultancy firms which produce endless expertise reports rarely followed by action. By now the Central Europeans are tired of Western experts telling them what a market economy is supposed to be. Instead of advice investment is needed.

The second, more important aspect of Western European economic policy towards East-Central Europe is the opening of trade. We do not practice what we preach. While the Central Europeans were opening their markets to Western goods EC quotas were maintained precisely in the few areas (steel, textile, agricultural produce) where they can compete. The result is the steadily growing trade surplus in favour of EU countries (1.5 bn ecus in 1991 and 2.5 bn in 1992, 5 bn in 1994) which makes the admittedly declining EU protectionism totally unacceptable in the eyes of Central Europeans. Trade, not aid is what they need.

In the coming years a double effort will be needed to make enlargement plausible: Central Europeans must start as soon as possible to adjust to the conditions of the single market; the EU must confront the excessively powerful lobbies about scaling down Common Agricultural Policy (CAP) or structural funds which will be used to block enlargement.

The political dilemma's of enlargement

The main policy dilemma was and remains political rather than economic: deepening and/or enlargement. Mrs. Thatcher was the best known advocate of rapid enlargement. That did little to make the argument convincing to other members: enlarge Europe in order to dilute it into a free trade zone. The French appeared among the staunchest advocates of 'deepening', not least to contain the potentially destabilising effects on the EC of changes in the East and of German unification. Germany provided a synthesis: enlargement as a necessity, deepening through the 'hard core' as a condition to make it possible.

Important differences among major member states of the EU account for (but do not justify) the lack of coherence and the slow pace of the opening eastward. *Britain's* approach amounts to leaving the problems of integration to the market. That had some echo with the liberal economists of the first phase. Euro-bashing and strident free-market rhetoric have since lost ground with the return of the social democrats, except in the Czech Republic (Vaclav Klaus claims to be the most faithful disciple of Mrs. Thatcher).

France produced two major foreign policy initiatives vis-à-vis East-Central Europe (the Confederation and the Stability Pact or Balladur Plan). The European Confederation project to fill the void left in the Eastern part of the continent by the collapse of the Soviet empire seemed like a good idea but fell flat on its face. It had two major flaws which account for its failure: it kept Russia in and the US out (both items were quite unacceptable to the Central Europeans); it soon became clear that it was meant as a substitute for EC integration. That was the end of the Confederation project.

The Stability Pact put its finger on a real problem of post-communist Europe: the need for a preventive diplomacy concerning borders and minorities. But the conference convened in Paris in June 1994 conveniently left out the two areas where the matter is deadly serious (the Balkans and the ex-USSR) and concentrated on Central Europe where there was little danger and interest in the matter. Finally, it has led the Balts to modify their legislation so as to integrate Russian minorities and it has led to the signing of the Hungarian-Slovak Treaty with a commitment that a similar treaty be signed shortly between Hungary and Rumania. If the Stability Pact had produced only that it would have been a worthwhile effort. The problem is that the follow-up has been left to the OSCE which does not have an encouraging record as far as implementation of legal commitments is concerned. Since the motivation of the countries involved was their desire of rapprochement with the EU, the EU should also be involved in the follow-up. The other question is whether the idea could not be usefully extended/adapted to the Balkans (preventive diplomacy on the Macedonian question).

Italy too launched its own 'Central European Initiative', called the Pentagonale, promptly after the 1989 revolution. Then Foreign Minister De Michaelis re-discovered that at least part of Italy (from Trieste to Milano) also belongs to Central Europe. But his demise, the effects of the Yugoslav conflict, the lack of substance of a project too keen on embracing new members, and most recently the new Italian government's questioning of the Ossimo Treaty (signed with Yugoslavia in 1975) as well as overt claims on the Slovene border and restitution demands (for property losses after the Mussolini regime and its supporters left Slovenia in 1945) have shattered the plausibility of Italy's Central European Initiative.

Germany reunified emerged as the most powerful nation in Europe, especially in view of Russia's and to some extent America's retreat. Yet it is ill-equipped to lead (because of its past and its might) and ill-equipped to follow now that

the Cold War is over. Its influence in East-Central Europe is likely to become dominant but it will be economic rather than political: through the Bundesbank rather than the Bundeswehr. The question is: will Central Europe become a Mitteleuropa as a German sphere of influence or will Germany act as the main force integrating Central Europe in the European Union? Germany is for obvious reasons most concerned with potential instability on its Eastern borders, therefore seeking to create there a stable buffer zone. Thus both economic and security reasons account for Germany's most active role as advocate of rapid integration of the Visegrad group countries in the EU and NATO.

After some dithering this is a goal the EU has officially accepted (June '93 in Copenhagen) though without giving a time table. This will require that the EU do something it has so far been reluctant to do: first, to spell out clearly the criteria and the conditions of admission; and second, to decide on the target countries. The first element is important in that EU norms already act as a positive influence in the shaping of legislation or policies of prospective members. The second poses the diplomatically difficult but politically necessary question of differentiation. Any inclusion is also an exclusion. To refuse differentiation is not only hypocrisy, it is counter-productive: it encourages individual strategies (as opposed to regional cooperation) and clientelism (each Central European country seeking the most adequate Western protector to help its access to the club).

1.5.3 The Franco-German relationship and EU enlargement

The issue of the enlargement of the EU to the countries of Central and Eastern Europe caused some strains in the Franco-German relationship even though they are today less visible than in the immediate aftermath of the fall of the Berlin Wall. Certainly, unlike on other issues, one cannot talk of a Franco-German 'couple' on the policy towards the East.

The differences go back to different attitudes or involvement in the changes of the Autumn of 1989. For Germany, reunification was part and parcel of the Eastern European revolution. For France there was also concern about what reunification would mean for the balance between Germany and France on which the initial project of European integration was built. The end of Yalta brought with it also the end of Versailles: the end of Yugoslavia and of Czechoslovakia mean that a certain European order built under French sponsorship after World War I was vanishing while raising concerns about the emergence of a new Mitteleuropa as a German sphere of influence. The difference of emphasis on deepening rather than widening was related to that concern: the shift in the centre of gravity of the enlarged EU to the North and the East which was likely to enhance Germany's influence. The previous enlargement to the South (Spain, Portugal, Greece) was supported for precisely the opposite reasons. Finally, there were differences on the question of the speed of opening the EU markets.

These initial differences have been toned down if not quite overcome. First due to a changeover of generation and of political orientation at the beginning of 1993. The Mitterrand-Dumas generation and perception has been replaced by the more open approach of the post-war generation (Juppé, Lamassoure, Leotard). While openly converted to the enlargement to the East, Germany started showing concern about the cost of it. Volker Rühe's campaign for the enlargement of NATO is to be put in contrast to the persistent warnings of T. Waigel. The economic problems posed by the opening of EU markets to Central European goods turned out to be exaggerated, as the French discovered, and the protectionist reflexes of some sectors of German industry turned out to be as vocal as that of the French farmers. Doctrinal differences

were overcome and the principle of enlargement accepted (Copenhagen, June 1993), while no one seemed in a particular rush to speed up the implementation.

What differences remain and what could be the sources of future tensions in the Franco-German relationship on this issue?

1. *East or South?* Germany's priority is the enlargement to the East: 'We do not want to have the West on our Western borders and the East on our Eastern borders. We want to create the West on our Eastern borders'. There is also another current in German thought (on the right of the political spectrum) which considers that after 1989 the Adenauer-Kohl vision of a Germany anchored in the West has become out of date and that Germany should seek a new role for itself in Central and Eastern Europe. The enlargement issue thus revives important historical questions about Germany's relationship to the 'West'. Another problem is to know to what extent these ambitions for a new role in the East are, especially in the field of security, compatible with the ever-diffident attitudes of the German public about the use of military responsibilities.

France, on the other hand, feels less of a strategic imperative to expand to the East ('where is the threat?', they ask) but feels a growing degree of urgency about the situation on the other side of the Mediterranean. The rise of Islamic fundamentalism in a context of economic collapse and political radicalisation is seen as a time bomb concerning the whole Southern flank of the EU, which thus requires a collective effort to tackle it. To be sure, the countries of Central Europe are candidates to EU entry which the Maghreb countries cannot be, but there is a danger, at least in terms of allocating resources, in seeking a direct balance between East and South. It remains to be seen whether and how, beyond words, the Germans and the French are ready to work out a trade-off between these diverging priorities.

2. *Differentiation* is the second potential divide. According to Germany, priorities should be given to the Visegrad group, then to the Balts, and only then to countries such as Bulgaria and Rumania which are considered as still too heavily marked by the legacy of communism. The French seem keen on including the latter in order to avoid the inclusion of only what they assume to be countries too favourably inclined to German influence.

3. *Intergovernmental Conference (IGC) 1996*. Can the two countries work out a common position on the institutional issues? Due to the elections in both countries they have not, despite their announcement to this effect in the Spring of 1994, practised a common presidency of the EU. Both agree that institutional overhaul is necessary before discussing enlargement. Enlargement means the intergovernmental approach will no longer suffice. Both France and Germany will seek to change a voting system which gives, in their eyes, undue weight to small countries. But, unlike the Germans, the French seem unlikely to accept qualified majority voting on security issues. Secondly, both seem concerned not to overload the IGC with all other pending issues (a British temptation?) such as CAP or the structural funds because that would make compromise difficult to reach, and would certainly delay the conference to a considerable extent. A failure of the Intergovernmental Conference could simply kill the enlargement prospects for the foreseeable future.

The question is whether a minimalist program for the IGC can be enough to prepare enlargement. Are France and Germany prepared in its aftermath to tackle seriously the issues of CAP and regional aid reductions without which the enlargement question becomes purely theoretical? It seems unlikely that the new Chirac presidency would be ready for such a challenge. Indeed, with

its emphasis on sovereignty, on the Council of Ministers, on the inter-governmental approach the new French president seems somewhere halfway between the German federalist orientation of the CDU/CSU document of September 1994 and the British approach: a Europe à l'anglaise might be closer to his heart, but to be implemented preferably with the Germans...

Thus the Franco-German EU partnership is left with a double prospect: concentration on the common currency and on the Common Foreign and Security Policy. On the first issue, it remains to be seen whether the criteria will be met by 1997 when both countries will face general elections. A failure could seriously damage the partnership and thus the political dynamism of the EU. A success could make the enlargement prospect for East-Central Europe more difficult. It would certainly mean that a 'hard core' within the EU would have to work out a new relationship with the other (including new) members.

From a Central European perspective the Franco-German relationship can indeed be seen as a model for Poles and Czechs seeking to overcome the traumas of the past in their relationship to Germany. But, to put it bluntly, a common currency prospect has nothing to offer to them. What does, however, matter to them is the Common Foreign and Security Policy. This clearly is an area where 'enlargement' and 'deepening' can be effectively combined. It surely would be easier to have a CFSP with the Czechs or the Hungarians than with the Greeks. In short, the common currency priority to EU integration does maintain the Franco-German partnership but remains trapped in the old functionalist approach: from economic and monetary convergence to political and security cooperation. Is it still the right way forward? Secondly, it has little to offer to the prospective members from East-Central Europe. The CFSP priority is not only more accessible to them but also better suited to the new security challenges from the East and the South.

1.6 Conclusions

Western policies towards East-Central Europe should take into account the following issues.

1. Central Europe used to be the periphery of the Soviet empire. It has become the 'periphery' of the West. The imbalance in the relationship between the two halves of Europe poses the problem of how to reconcile sovereignty and dependency. The prospect of dependency without integration could produce in the medium term an anti-Western backlash.
2. The predicament of the transition in East-Central Europe is summed up by a vicious circle: their prime concern is security without which *'tout le reste n'est que littérature'*. Security is best enhanced by democracy (since democracies don't go to war with each other). The prospects for consolidating democracy are poor in case the conversion to a market economy fails. Such an economic recovery depends on Western investment and more generally on integration in the Western economy. That in turn is unlikely without security... What is required in dealing with the 'other Europe' is for the EU to rethink its tried pattern of development: it developed from economic to political cooperation and now the prospect of a common security policy. With Central Europe it must invert the pattern: start with politics and security and work jointly on the conditions of economic integration.
3. The basic difficulty for Western integration policy stems from the following contradiction: the geopolitical centre of gravity of Europe has moved eastward while the institutional centre of gravity has moved West: the Warsaw Pact and Comecon have disappeared, NATO and the European Union are the only game in town. Central Europe is where the contradiction is to be overcome. To refuse enlargement on grounds that it would create a new dividing line in Europe amounts to buttressing the old East-West dividing line.

The European Union and the Balkans

2

P. Hassner

Contents

2.1	Introduction	29
2.2	Questions: General problems and challenges	30
2.2.1	How homogeneous and/or diverse should the European Union be?	30
2.2.2	How far can Europe extend?	30
2.2.3	What are Europe's relations with its periphery?	31
2.2.4	Beyond Balkan ghosts: the past as prologue, as deterrent or as counter-model?	31
2.3	Answers: the record, the prospects, the dilemma's	35
2.3.1	Diversity and homogeneity: the Greek-Turkish issue	35
2.3.2	The Balkans and the problem of Europe's borders	37
2.3.3	The European Union and its Balkan periphery	38
2.4	What Europe? What international relations? What democracy?	44

2.1 Introduction

Few titles are as vibrant with forbidding historical analogies and ambiguities as: 'Europe and the Balkans'. One cannot help thinking of Bismarck's two cynical remarks: 'Qui parle d'Europe à tort' and 'the Balkans are not worth the bones of a Pomeranian Grenadier'. Yet the Iron chancellor himself did preside over a reordering both of the European system and of the Balkan territorial order. The question, however, remains, and is even more relevant today: are the fate of the continent and that of the Balkan peninsula the result of global factors and national policies or is there such a thing as a common European policy directed to the area as such? More precisely, to what extent is there a policy of the European Union defined by the European Commission or by the Common Foreign and Security Policy, and to what extent are the member states following national policies based on traditional alignments? Secondly, whether united or divided, do these policies address the Balkans as such or are they directed either towards the whole East-Central European region or towards specific countries (like Turkey) or conflicts (like the one in former Yugoslavia)?

Obviously, these questions cannot be answered in simple terms, and certainly not at the outset of our study. Rather, they constitute one of the main challenges both to decision-makers and to analysts and are among the main guiding threads in our exploration. In particular, we are bound to ask the question brushed aside by Bismarck: Why are the Balkans as such important for Europe - above and beyond the inevitable differences among national interests or priorities? Three answers seem to present themselves and to give a *prima facie* justification to our undertaking.

First, the Balkans deserve special attention because they are the region whose future relations with the European Union are the most uncertain. It seems clear that East-Central Europe is destined to enter the European Union sooner or later. At the other extreme, it seems inconceivable that Russia should become a full, normal participant, and the present doctrine seems to exclude all the countries of the former Soviet Union, with the possible exception of the Baltic states. For the Balkans, nobody knows: Rumania and Bulgaria should, in principle, follow the same road as the Visegrad countries, but in a far more distant future, subject to far more formidable domestic and regional obstacles. For Turkey, as we shall see later, full membership is almost as hard to imagine as for Russia. For the states of the former Yugoslavia, with the exception of Slovenia, and for Albania, nobody would dare to venture a prediction.

Why is this so? Probably for two connected reasons which concern the geographical situation of the Balkans and the nature of the social, cultural and religious cleavages within and across its countries. On the one hand, Europe's relations with the Balkans combine features of East-West and of North-South relations, precisely because it involves both the slavic-orthodox area, hence Russia, and the Mediterranean South, including the Middle East via Greece and Turkey. On the other hand, history is even more important here than geography. For the first time, the European Union is involved in the collapse of empires and federations and in the formation of new nation-states with contested borders, a situation with which it was more familiar in the nineteenth and early twentieth century. Just as importantly, it is there that it has to face squarely two problems with which it will have to live beyond the present period and the Balkan area: the problem of religion, in particular of Islam, and the problem of war.

The first has always been present, in a half-hidden fashion, in the treatment of foreign immigrants: are West European societies able and willing to include

a great number of Muslims? It comes into the open positions taken about the independence of Bosnia-Herzegovina and about the entry of Turkey into the European Union. Is the latter a community of Christian peoples or is it ready to accept one or several Muslim states in its midst? Many Bosnians and Turks believe they know the answer but it is one with which neither the European Union as such nor its member states have yet really come to grips, whether intellectually or morally.

The same goes for the problem of violence and war. The importance of the war in former Yugoslavia is that it has forced the European Community for the first time since World War II to contend with an actual war on the continent of Europe and with the dilemma as to whether to intervene militarily, *i.e.*, to use force itself and risk being dragged into the war. Clearly the EC was ill-equipped institutionally for this task. The real problem, however, is intellectual and moral even more than institutional, and it concerns Western governments and societies just as much as supranational organizations. It lies in the encounter between a world based on the search for peace, prosperity and individual fulfilment and one which has not abdicated the search for glory, community or territory. Can these two worlds be separated when they overlap within the same continent and sometimes within the same country? Can they be combined and influence each other, and does that mean that the European Union, as long as it has not converted the periphery to its own values, must rediscover instruments which seemed obsolete, like military intervention? This is probably the ultimate question, raised most acutely and urgently in the Balkans, but with which Europe will have to live beyond Yugoslavia, if and when the tragedy which is destroying these countries comes to an end.

It is clear, then, that the problem of the Balkans raises questions which are at the heart of Europe's self-definition. To put them in their most general form, they concern Europe's inner structure, its external borders, its relation to its periphery, and its instruments for dealing with the outside world.

2.2 Questions: General problems and challenges

These questions can be formulated, at their most general level, in the following way.

2.2.1 How homogeneous and/or diverse should the European Union be?

Here the answer will obviously have to distinguish between the political, military, economic, social, cultural and religious dimensions. It is clear that here some elements not only of 'multiple speeds' but also of 'variable geometry' are inevitable. A minimum of political and economic homogeneity, or at least compatibility, are indispensable; on the other hand any attempt to enforce cultural and religious uniformity would be disastrous. The social and military dimensions, while essential to Europe's identity and independence, are also crucial to those of the member states. Some compromises will have to be found, but they may exclude the full participation of states whose military power or internal conflicts would endanger the balance and stability of the Union.

Another aspect of the problem concerns the degree of unity in terms of foreign and security policies. Can a member 'go it alone' and still be a member?

2.2.2 How far can Europe extend?

One immediately recognizes the unsolved dilemma of enlargement and deepening. Back in 1954, a well-known French economist, François Perroux,

wrote a book called *Europe without borders*. Taken literally, this implies either the Europeanization of the world or the dissolution of Europe in a cosmopolitan order. Obviously any integration presupposes some distinction between members and non-members. But can this distinction be determined once and for all, for instance according to geographical criteria? Or are Europe's borders fated to be for ever flexible and ambiguous? Does the answer, again, lie in 'variable geometry' in the sense that Europe's borders, even more than those of nation-states, do not necessarily coincide, but rather diverge according to issue areas? If so, how far can these differences go without endangering the very existence of a political community, and, in particular, the sense of a common loyalty among its citizens?

2.2.3 What are Europe's relations with its periphery?

Probably part of the answer lies in avoiding either/or, absolute distinctions between members and non-members, and recognizing the special conditions both of an *internal periphery* within the Union and of an *external* one beyond its borders. But what are Europe's relations with its regional environment likely to be? Should it try to exert its influence in order to encourage its evolution towards a degree of peace, prosperity and liberty which would eventually allow its integration to the inner periphery or even the inner core? The answer depends not only upon the Union's interests but also, and perhaps primarily, upon the instruments it is able and ready to use. As we shall see, three of them, economic, technical and humanitarian assistance, diplomatic mediation and peace-keeping (mostly through the UN) or monitoring, have been used quite substantially, either by the Union or by its member states. It is our thesis, however, that trade is more important than aid, and that assistance is of no great value without an opening both to the people of the periphery, through immigration, and to their goods, through trade. While efforts have been made in this arena, they often seem ambiguous or reversible. Similarly, diplomatic mediation or peace-keeping have proven their ineffectiveness in cases of open conflict if they are not accompanied by a willingness to use force, through intervention or peace-enforcement. On the other hand, these are made difficult by the peaceful and democratic nature of Western European societies as well as by the anarchy and violence which are engulfing much of the periphery. We are back, then, to the central problem of the historical distance between Western Europe and its periphery.

2.2.4 Beyond Balkan ghosts: the past as prologue, as deterrent or as counter-model?

The first question we asked was: as seen, let us say, from Brussels, is there such a thing as the Balkans? Conversely, seen from anywhere in the Balkans, is there such a thing as Europe?

The traditional answer, rooted in the nineteenth century, would emphasize the rivalries between the great powers and between their respective clients, protégés or creations in the region. A French historian, Paul Garde, has distinguished several patterns in these relations between 'small' Balkan and great European powers.

From 1815 to 1878, 'clientele through neighbourhood': against the Ottoman empire, the Balkan princes look for support to the closest European power¹ while the Rumanians look to Russia, the Serbs to Austria, and the Greeks to England for support. But other links also appear: Russia favours Greek and Serbian independence in the name of orthodoxy, France favours the Greeks

¹ P. Garde, *Les Balkans*, Coll. Dominos, Flammarion, 1995.

and the Rumanians in the name of the principle of nationalities. At the Berlin Congress (1878), managed in great part by Bismarck's Germany, more or less neutral and detached, the pattern which emerges is quite instructive: the great powers do show a certain amount of unity - before the break-up of the concert of Europe - but it is at the expense of their respective clients: Austria takes Bosnia which was claimed by Serbia, Britain annexes Greek-populated Cyprus, and Russia promotes, with Bulgarian independence, a new protégé at the expense of the other ones.

During a second period, between 1878 and 1914, a new pattern emerges, which Garde calls 'clientele by choice'. While the great powers enter rigid alliances (France with Russia, Germany with Austria), the small ones discover they can play them against each other by shifting alliances: Turkey moves from Britain to Germany, Serbia (in 1903) from Austria to Russia and France, Bulgaria, conversely, from Russia to Austria and Germany. Austria and Italy sponsor Albania's independence, in 1913, as a counter to Serbian ambitions. This is the period when the Balkans acquired their reputation as a threat to European peace. In the third period, between 1918 and 1945, which Garde calls the period of successive hegemonies, the small powers loose much of their freedom of action, and the struggle between the great powers coincides with the division between the victors and the defeated of the First World War. First, France organizes the status quo powers through the Small Entente and the Balkan Entente, against the potential revisionist ones, Hungary and Bulgaria. Croatia and Macedonia, also frustrated in their national ambitions by the Serb predominance within the newly created Yugoslavia, are potential revisionists too. The ascendancy of Germany reverses the situation and creates an independent Croatia as well as an independent Slovakia, while its ally fascist Italy expands at the expense of Greece and Albania. One should note, however, that Greece and Turkey, in the twenties, through their war and the massive population transfers which followed, were an exception to this pattern. Britain and especially France first encouraged the Greek attack on Turkey but shifted their position after the Turkish victory. In World War II, Turkey maintained its neutrality while Greece's occupation, and its liberation, were followed by a civil war in which Britain decisively supported the government while Tito's Yugoslavia, (before the split with Stalin but, apparently, against his advice) supported the communist insurgency.

As a result, the fourth pattern, that of the Cold War, which is called by Garde 'the return to clientele through neighbourhood' (*i.e.*, in this case, by position on either side of the Iron Curtain) nevertheless bears some of the marks of inter-war complexity. While the Warsaw Pact countries lose their specific Balkan character (except through its occasional tactical use for promoting Balkan zones of peace in order to denuclearize Greece and Turkey), outside the Soviet sphere NATO members, Greece and Turkey, non-aligned Yugoslavia, and (after the break with Moscow) pro-maoist and, then, neo-stalinist Albania constitute, in a way, a separate sub-system whose specific tensions and rapprochements also include communist Bulgaria: at the end of the Cold War, its policies towards its Turkish minority put it in opposition to Turkey, while the Macedonia issue never ceased to be a cause of mutual distrust with Yugoslavia. Conversely, Greek relations (particularly during the first Papandreuou government), while tense with Turkey and partly for this reason, were more cordial with communist Bulgaria and open to normalization with communist Albania.

As far as the Western powers were concerned, divergences at least of emphasis were to be observed between the United States (following a NATO-centered, strategic orientation) which favoured Turkey, Germany, which also favoured Turkey for reasons linked both to historical ties and to those created by Turkish migrant workers, France, which favoured Greece (particularly for

entry into the Common Market), and Britain, which remained more ambiguous given, in particular, the legacy of the Cyprus problem. Of course, circumstances like the Colonels' regime in Greece or the Turkish invasion of Cyprus occasionally modified these traditional relationships without cancelling them.

What is left of them now? Much of the problem in Western Europe's relationship with the Balkans lies in the vastly divergent answers to this question as seen from the perspective of the regional actors and from that of the European Union. Every contact with the former shows the predominance of the traditional view: every move by a Western power is interpreted in terms of competing strategies for the domination of the region, fought along the same alignments as in the past. Germany is seen as an ally by the Croats and the Slovenes and as a threat (responsible for every misfortune hitting the region or country concerned) by Serbs and by Greeks. The latter two appeal to France's traditional friendship and to its supposed fear of Germany and wonder why it is not resisting German-American hegemony more vigorously. Going back even further in history, they present themselves as the defenders of European christianity against the Islamic threat personified by Turkey and Bosnia-Herzegovina, while also appealing to Russia and an orthodox axis against a supposed Catholic-Islamic alliance.

It is clear that these visions appeal only to a tiny minority of Western Europeans. There is obviously a consensus among the governments of the European Union and the vast majority of public opinion that their primary links are within the Union, that the building of the latter is more important than any competition for influence in the Balkans and, moreover, that the latter are more a source of trouble and danger than of strategic (particularly since the end of the Cold War) and economic advantage. It is no less clear, however, that old ties or suspicions do influence priorities and knee-jerk reactions among West European states. In terms of entry to the Union, Germany's priority for the Visegrad countries has led France to plead for Rumania and (to a lesser extent) Bulgaria. It is France, again, which has been the main defender of Greece, not only for entry into the Common Market, but also (at least at the beginning) of its veto against the recognition of Macedonia. In the war in ex-Yugoslavia, Germany's ties with Croatia and Slovenia have played an important role, not least in the perception of its allies. While, in the spring of 1991, German diplomacy was no exception to the general international attempt to keep the Yugoslav Federation in existence, its shift during the summer and its strong pressure during the whole autumn for the recognition of Slovenia and Croatia were influenced both by ties within societies (from historic memories through religious links to human contacts via tourism and migrant workers) and by a perception that Germany had a better experience and knowledge of the area and should take the lead in formulating Europe's policy towards it. This self-assurance (bordering on hubris or arrogance during the December episode concerning the unilateral recognition of Croatia) soon gave way to a much more modest posture. Aware of the adverse reactions produced by its assertive phase, and unwilling or constitutionally unable to back its words with the commitment of troops, Germany acted sometimes as an intermediary between American and French policies, and more and more frequently, a follower of the latter: the Juppé-Kinkel plan is a good example. France and Britain, in turn, have clearly been suspicious of German cultural and economic influence in Croatia and Slovenia, and this has affected their policies. Whether they have also been moved by a traditional commitment to the existence of Yugoslavia and by historic friendship with Serbia (particularly in the case of France) is a moot point. It is likely that memories of the two world wars have played a role in President Mitterrand's reactions, but less so than the desire (as in the case of the Soviet Union) to keep existing structures in place in order not to open the door to unpredictable instabilities

and ethnic conflicts. Other members of the European Union shared this feeling without harbouring a special attachment to any particular actor in the region.

In the case of countries with historical links to the region, (essentially Germany, France, Britain and to some extent Italy) these have, on balance, been put in the service of a common policy with a certain tacit or explicit division of labour. Germany has exerted a moderating influence on Croatia (in terms of attitudes towards minorities as inscribed in the Constitution, in terms of non-expelling UNPROFOR at the beginning of 1995 etc.), and the French have tried, less successfully, to influence the Serbs. It is less clear whether the German role in encouraging the Bosnian-Croat Confederation (institutionalized by the mission of Mr. Schwarz-Schilling along with the American Robert Owen) compared to Franco-British coolness towards this Confederation and to the Juppé-Hurd missions to Belgrade implies that two relatively antagonistic couples (the American-German and the Franco-British one) are forming again or whether this is only a concerted use of their respective assets for a common policy with different emphases. Cynics and traditionalists should be reminded that back in 1991, the Badinter Commission, created at the suggestion of President Mitterrand (perhaps with the intent of gaining time against the German pressure for recognition of Slovenia and Croatia) had adopted the principle of recognizing the borders of the republics as valid in international law, thereby providing a decisive legitimation to their claim to self-determination. Its recommendations were not integrally followed (Croatia was recognized before having given the guarantees about minorities which the commission had asked, the latter's advice was not followed on Macedonia because of Greek objections) but they are the proof (like the suit of the commission against Greece about its embargo against Macedonia) of the emergence of a common European point of view expressed by independent institutions. The French presidency has acted effectively, and, as far as one can see, impartially, in spite of its closer links with one of the parties, to broker an arrangement whereby Turkey would join the European Customs Union while Greece got satisfaction on negotiations about the admission of Cyprus to the European Union. The respective reactions of Germany and France to the Turkish military action in Iraqi Kurdistan also show a certain freedom from automatic alignments: Germany has cancelled its planned arms deliveries whereas France has maintained its own. Different priorities (linked to different roles of public opinion and of moral or moralistic considerations) may have more to do with this than different ties to Turkey or Greece.

In general, then, it can be said that while rivalries among West European powers and historical ties with Balkan countries did and do play a role, they are less important than what members of the Union have in common: a determination not to repeat the pattern of the nineteenth century and, above all, not to be dragged into conflicts in the Balkans on opposing sides, as happened in 1914. The question remains whether this negative lesson translates into common abstention or into common action. It is the right combination between, on the one hand, avoiding entanglement and escalation and, on the other hand, affecting the situation decisively through joint (if sometimes diversified) action which has, most of the time, evaded the European Union in the Balkans and above all in the Yugoslav conflict.

In the following pages, then, without losing sight of the national interests and idiosyncrasies which do play a role both in Europe's successes and, even more, in its failures, we shall adopt the point of view of the Union as such, since it is our thesis that, at least in relations with the Balkans, the problem lies less in the degree of Western European disunity than in the difference between the character of societies of the Centre, with their attitudes, problems and priorities, and that of societies at the periphery.

2.3 Answers: the record, the prospects, the dilemma's

2.3.1 Diversity and homogeneity: the Greek-Turkish issue

Long before the Yugoslav conflict, this dimension has shown its importance in a paradigmatic way with the problem raised by the enemy brothers, Greece and Turkey in their conflict over Cyprus and in their parallel and rival desires to join the European Community.

Of course, Greece has been admitted while Turkey has been kept waiting and been given to understand (without ever being told so officially) that its place is not within the Brussels institutions. Both decisions (or non-decisions) are justifiable and may, in the long run, turn out to be right. For the time being, however, the negative consequences of both and the need for serious considerations of the basic problems they raise and for substantial modifications in Europe's policies seem the most striking.

Two features stand out in the European Union's relations with Greece: mutual dissatisfaction arising from a lack of mutual adaptation, and the extent to which Greece's deviant attitudes are allowed to block common European policies.

It is difficult to evaluate the respective weight of Greece's geographical situation (no common borders with any other member of the Union); of its security situation (the conflict with Turkey); of its orthodox religion (again alone among its European partners); of the specific character of Balkan nationalism; and of the cultural legacy of Ottoman domination. What is certain is that while Portugal's entry, although starting from a comparably low economic level, was a remarkable success, Greece has not experienced the same change in economic and political attitudes. This is not to say that it has not drawn considerable benefits from Brussels in terms of financing, nor to deny that its situation is infinitely better than that of its former communist neighbours. But whatever prosperity it enjoys (whether thanks to capitalism or to membership of the Community) has been turned to traditional, 'clientelistic' or commercial uses. In the political sphere, this is even more so: Greece has kept all its Balkan attitudes and priorities rather than undergoing a process of 'Westernization' or 'Europeanization', while at the same time claiming continuity with ancient Greece and asking to be considered as the representative of democracy and Western culture in the region.

Whether in its relations with its neighbours, where it could legitimately ask that Europe take into account its territorial or security interests (above all Turkey, but also, more recently and less defensibly, Macedonia and Albania), or in more general attitudes towards problems involving the interests or the moral standing of the West or of Europe as such (for instance, attitudes towards Jaruzelski or Khadafi, towards Germany or towards ethnic cleansing in Bosnia), Greek governments (particularly under Mr. Papandreou or under foreign minister Samaras) have followed their own path, raising doubts about their country's participation in the Common Foreign and Security Policy. Yet it has been capable, using its veto rights, to block or delay rather effectively many European moves towards Turkey (which could be justified tactically by the unsolved Cyprus problems) and also its recognition of Macedonia, which had been recommended by the Badinter commission and was unanimously approved by its partners. Its whole campaign against Macedonia, culminating with the trade embargo, not only contributed very dangerously to destabilizing this fragile and crucial republic (with potentially disastrous consequences for everybody, and certainly for Greece itself, in case of Bulgarian and Turkish intervention), but also brought it into conflict with accepted trade practices and with the European Commission (hence the currently pending

law suit under consideration by the International Court of Justice). Relations with Albania, with the overnight expulsion of several tens of thousands of Albanians is another, fortunately less serious case, which seems more amenable to conciliation (but with the United States rather than the European Union mediating). The most worrying and unacceptable aspect of Greek policies is its *de facto* partnership with Belgrade (and less directly with Moscow) which sketches an orthodox North-South axis and runs directly counter to European policies. As one of the foremost experts on the Balkans, Paul Lendvai, put it: 'The common act of Serbia and Greece is shown more and more to be the single potentially most dangerous challenge even for a Western policy limited to damage limitation'².

Two general problems arise as a consequence. First, does the building of a European union presuppose a minimum of common outlook and perceived interests, and does not the inclusion of Greece show that an excessive cultural and geographical heterogeneity breeds disaster? Second, whatever the sources of political divergence, how far can one member block a policy unanimously agreed upon by all the others? We shall return to the first question when discussing Europe's borders. For the time being, since exclusion is not possible (to the London *Economist's* regret, given the obvious candidate) the relevant question is the second one. The Greek case is the most eloquent argument in favour of majority rule. But even without or before institutional changes, the European Union is at fault for not practising a more energetic attitude towards its maverick member and for not applying a policy of counter-blackmail, by credibly threatening a reduction or a cut in the very tangible benefits Greece draws from Brussels unless it stops policies which are deemed to be disastrous to the common interest.

Perhaps the only issue on which Greece really has a point is that Turkey poses a problem bigger than itself. There is a temptation to lay the difficulties of the European Union's relations with Ankara and its ambiguous stance towards the Turkish candidacy on Athens' doorstep. While this is true in great part, it is even truer that the Turkish problem poses the issue of the degree of tolerable heterogeneity in an even more radical way than the Greek one.

Few would dispute Turkey's enormous importance for Europe due to its strategic position, its potential influence in the Balkans, in the Caucasus and Central Asia, and in the Middle East, both as a bridge to Europe's periphery and as a barrier to hostile forces and trends; its economic potential; the presence of its considerable work-force in Northern Europe; and, perhaps above all, its symbolic importance as the only Muslim country which has made impressive moves towards secularism, economic development and democracy. But the events of March 1995 have shown the other side of the coin which was already perceptible before. Indeed, there is an analogy with Mexico. Just after its admission to the OECD and the signing of NAFTA, when Mexico seemed to reap the fruits of the capitalist-oriented reforms of President Salinas and to provide the example of a successful transition from the periphery to the centre, *i.e.*, into the club of developed nations, the series of high-level assassinations and the Chiapas insurrection brought it back to its social and ethnic tensions and to its violent political culture. Further, the financial consequences of the fate of the peso threaten to have dire consequences not only for its own economy but for the US and the whole world monetary system. Similarly, Turkey's impressive economic growth and its struggle to resist the Islamic tide and its moderating or pro-Western stance in most international issues (from the Gulf War to Bosnia-Herzegovina or to the Black Sea initiative) were about to be rewarded with the signing of the European-Turkish Free Trade

² P. Lendvai, 'Hass und Grausamkeit auf dem Balkan', *Internationale Politik* 3, March 1995.

Agreement when the terrorist bombs in Istanbul and Ankara, the violent riots involving the Halevi religious minority in Istanbul and, above all, the military offensive against the PKK bases in Northern Iraq (all against the background of the successes of the Islamic Party in Turkey's major cities, of the persecutions against Kurdish deputies and of a spectacular economic crisis), seem to throw not only the agreement but the whole of Turkey's relations with Europe into question. Even more than in Mexico's case, since NAFTA is not supposed to constitute a political community like the European Union, the question is thrown wide open: how closely can a country which wants to adopt a modern Western orientation, but has a dualistic economic structure and is beset by religious and social tensions, by human rights violations, and by the menace of a military coup and of an authoritarian government, be integrated into a predominantly Western, developed, urban and individualistic community?

Beyond the current crisis, permanent problems complicate the answer even further. Even the most intransigent critics of Turkey's policies towards the Kurds and of its human rights record must recognize that ostracizing it would only reinforce the Islamic, nationalistic and authoritarian trends which are increasingly threatening with dire consequences regions beyond Turkey itself. But even those Europeans who give the highest priority to saving Turkey's pro-European and Western orientation must recognize that the main obstacle on the side of the EU members (an obstacle for which Greece and human rights often serve as a convenient disguise) is the unwillingness of all member states to see millions of Turkish immigrants move freely into their economies and societies, with all the resulting economic, social, cultural and ultimately political problems they would create.

With all these complexities and contradictions, it may be too much to ask the European Union for a clear and forceful policy. Yet it must be able to be less passive towards Greece's irresponsible behaviour and less ambiguous towards Turkey's problematic aspirations.

Of course, neither the limits of permissible differences in policy (in the case of Greece) and in domestic structures (in the case of Turkey) can be traced in advance, explicitly and in detail. Yet more clarity and firmness must be possible. This will always mean balancing between twin and opposite traps. One should avoid both neglecting Greek minimum national interests, for instance on Cyprus, and letting Greece get away with anything (like its outrageous behaviour on Macedonia). One should avoid excluding Islam or giving the impression that a state with a Muslim majority (Turkey or Bosnia-Herzegovina) cannot be considered as fully European; but this is not enough of a reason to let Turkey in as a full member of the Union, just in order to avoid a clash with Islam. If Greece stays in and Turkey stays out as far as full membership is concerned, firmness in support of Macedonia, Kosovo and Bosnia is of crucial importance.

By the same token, while the European-Turkish Free Trade area should not be put into question in the long run, because it is in everybody's interest economically and Turkey's isolation would only foster the anti-Western trends one seeks to avoid, political and, even more, armaments and military cooperation should be made more clearly and strictly dependent on progress towards autonomy for the Kurds and a solution for Cyprus.

2.3.2 The Balkans and the problem of Europe's borders

While, in an interim period, policies based on conditionality, pragmatically exploiting the desire of outsiders to join the Union are clearly in order, some kind of more general and structural vision of the desired goal cannot be postponed indefinitely. Here, concerning the Balkans, only three formulas

seem to us conceivable or defensible. One could call them: 'No Balkans', 'All Balkans', and 'All Balkans except Turkey'.

There are few members of the Western European policy-making elites and probably few members of their respective publics as well who, given the choice, would not vote for the 'no Balkans' solution. To the usual arguments against indefinite enlargement are added the particular characteristics of Balkan politics and economics which we have already encountered, and the difficult experience of Greek membership. Yet this membership is a fact which cannot be reversed except in the fantasies of frustrated negotiators, and it creates a precedent for Greece's neighbours. Moreover, Rumania and Bulgaria belong to the six former communist countries which, via Association Agreements, have embarked on the long road to membership. While their accession is much more problematic and distant than that of the Visegrad countries, no *a priori* or final distinction can be made between them and the happy Central European Four. Nor is it much easier to slam the door shut behind them, since the Treaty of Rome allows every democratic country with a market economy to apply for membership.

The only consistent solution then, would be to envisage membership for all Balkan countries as, indeed, has been implied, in particular by French Foreign minister Alain Juppé who declared that only the former members of the Soviet Union could not be included. But in the case of the former Yugoslav republics (except Slovenia), of Albania and, last but not least, of Turkey the difficulties seem so considerable that the ultimate prospect takes a rather abstract, if not other-worldish quality.

Clearly, among the difficult cases, the most difficult one, but also the most dangerous to mishandle, is Turkey. Here the obstacles are structural: they are linked to its dimensions, to its mixed population, to its partly extra-European character, to the many directions of its interests and links. Curiously, the same characteristics also apply to Russia. It may be possible and desirable to draw upon this parallel, and to point out that both countries being both European and Asian, and being both too large and too different to become members of the Union, should enjoy a close institutional link with it but one having as much in common with that of the United States as with that of the member-countries proper.

The latter, then, would comprise, as far as our region is concerned, all Balkans except Turkey. Ankara could possibly become a full member of the Western European Union and, hence, be closely associated with Europe's defence policy if the WEU becomes its military arm and if Turkey itself follows an evolution which brings it closer to its Westernizing principles while keeping its special extra-European role. Of course, this role could, then, be coordinated with the policies of the European Union towards its periphery.

More generally, if the European Union is to become a political entity with some federal dimensions, its full membership cannot be extended indefinitely. The nature, degree and priority of its partnership with close neighbours or allies such as Turkey, the United States and Russia, within existing or future transatlantic and pan-European organizations, would vary according to the evolution of both sides and of the common challenges they face.

2.3.3 The European Union and its Balkan periphery

While the problem of future membership and institutional associations is crucial both to Europe's self-conception and to its external relations (which rely in great part on the management of hopes and fears about its future limits), the Yugoslav conflict has shown how quickly and decisively it can be oversh-

dowed by more immediate and dramatic concerns. For the time being, and for a rather considerable time to come, the Balkans (with the exception of Greece) are part of the Union's *external* periphery. Its policy towards them cannot be limited to indicating that ethnic cleansing or Islamic fundamentalism may spoil the application of their various countries to Brussels. What, then, is its current role and what should it be?

Again one should probably distinguish between Europe's relations with the Balkans as part of Eastern Europe and, in general, of Europe's periphery and the more specific types of problems and actions connected with the war in Yugoslavia and the prevention of similar conflicts.

In the first category lies economic and technical assistance. Here the European Union has no reason to be ashamed of its record, which is second to none in the developed world. But, of course, the Balkans receive a lower priority in this respect than either Central Europe or the Soviet Union, either because they are less able to put it to good use, or because they present greater obstacles, or simply because they are given less importance. Where the Balkans are second to none, of course, is in the problems connected with conflict. And here the European Union has, more than anywhere else, made an important effort above all with respect to the war in former Yugoslavia, and, secondly, to the avoidance of former Yugoslavias.

This effort can be divided into three main activities: diplomatic mediation, peace-keeping, and humanitarian aid. Each was, to a great extent, new for the European Union. Yet, in the summer of 1991, it appeared that this was, as Luxembourg's Foreign minister Jacques Poos put it, 'the hour of Europe'. After having, in vain, attempted to maintain the unity of Yugoslavia (on the basis of the argument that the trend of the time was towards integration, not disintegration) the Community sponsored the Brioni Agreements after the confrontation between the Yugoslav Federal Army and Slovenia and thought it had achieved a triumph of diplomatic mediation. During the rest of 1991, while being taken by surprise by the war in Croatia, it was in the forefront of diplomatic efforts in favour of a global solution (witness Lord Carrington's efforts, the Hague Conference, the work of the Badinter Commission).

Fairly soon, however, these efforts produced or revealed important splits within the Community (particularly over the recognition of Slovenia and Croatia, between Germany, on the one hand, France and Britain on the other which was only solved with much ill-will, little attention to substance, less than happy results, and only in order not to endanger the Maastricht compromise) and were unable to bring about the desired settlement.

Just as the CSCE, paralysed by the consensus rule, had abdicated in favour of the European Community, so the latter had to call in the United Nations and the United States. While 1991 was the year of disappointment (following premature enthusiasm) for the European Community, 1992-1993 was the year of disappointment for the United Nations and 1993-94 for NATO. While the proposals for a European military presence, based on WEU (made in particular by France) in September 1991 for Croatia and in March 1992 for Bosnia were rejected by its partners, the establishment of UNPROFOR brought peace-keeping to the centre of the international presence, upstaging the earlier 'observers' mandated by the Community. The successive duos Vance-Carrington, Vance-Owen, and Owen-Stoltenberg symbolized the combination of peace-keeping (mainly the province of the UN) and of the search for a political settlement (more the priority of the mediator appointed by the European Union).

On the side of the states, which provided the financial and military paramete-

ters on which the efforts at diplomatic mediation were based, the role of the European Union as such has been either marginal or indirect after 1991. The various proposals and decisions have come from ad hoc groupings (varying from the Washington Agreements by France, Britain and Russia, which created the safe havens, and the bilateral Juppé-Kinkel initiative, to the Contact Group, including the United States and Russia³). European summits, like those in Lisbon or Copenhagen, played an important declaratory role as they promised support or resources, but they did not really make policy.

More important still, the policies themselves were inherently flawed, both in themselves and in their mutual relationship. The recognition policy promoted by the Badinter Commission had many interesting and promising features (such as the inclusion of guarantees for minorities and human rights as a precondition, the distinction between nationality and citizenship etc.) but its call for referendums in a situation like that of Bosnia-Herzegovina was unfortunate, and its recognition of the borders between the Yugoslav republics as valid in international law precluded a renegotiation which might have made them more acceptable to the Serbs. Above all, its recommendations were only partly followed, due to German haste for Croatia and Greek obstruction against Macedonia.

Peace in Croatia was more of a cease-fire, which left the problem of restoring Croat authority and bringing refugees back to Krajina unsolved. But above all, it is the various plans for compromise through partition in Bosnia-Herzegovina which proved unacceptable, unworkable, and impossible to enforce.

Peace-keeping, which worked to a degree in Croatia, proved a contradiction in terms in Bosnia, where there was no peace to keep. Hence, the mission of UNPROFOR II took a more and more complex character. Its main task was defined as humanitarian aid, which was unprecedented for the UN during an on-going conflict; but to implement this task, elements of peace-enforcement, under Chapter VII of the UN Charter, were added, involving free passage of humanitarian convoys, the security of populations in the safety zones, the military enforcement of the no-fly zone, etc. Most of those were never implemented, however, with the justification that they would have jeopardized the continuation of humanitarian aid and the security of the peace-keeping forces. Hence the three tasks of humanitarian aid, of peace-keeping and peace-enforcement have tended increasingly to stand in each other's way, with humanitarian aid taking precedence and peace-enforcement, *i.e.*, the termination of the war, being invariably sacrificed.

Of course, this paradoxical state of affairs could be attributed to the unwillingness to take the risks, particularly of casualties, involved in a real intervention, while still 'doing something'. Again, this does not concern the European Union primarily or directly since - as made abundantly clear by events - it has, so far, no coherent military doctrine or organization of its own. But it is a lesson which the EU will have to learn if and when it acquires them: humanitarian aid, peace-keeping and peace-enforcement, each have their legitimate and positive uses, but combining them at the same time and in the same place may lead to disastrous paralysis.

Of more direct concern to the European Union is the fact that in the areas for which, unlike military matters, it was competent and involved, failure has been no less obvious. The financial commitments necessary for the administration of Mostar (undertaken by the Community with Mr. Koschnick as its

³ See the recent complaints of the Commissioner for Foreign Affairs, Mr. Hans van den Broek.

representative, trying to keep the two parts of the city together), or for the viability of the safety-zones have never been met. The disastrous effect of the embargo against Serbia for the economy of neighbouring countries (Macedonia, Bulgaria, Rumania, and Hungary) have been ignored and their claims for compensation have fallen of deaf ears, with extremely dangerous effects for their inner stability and foreign orientation. Finally, the same selfishness seems to have applied among the states of the European Union themselves for the treatment of refugee flows. The calls for solidarity and for an equitable distribution (e.g. in the form of quotas) of refugees coming from those countries, made by countries like Germany, Austria or Sweden who were receiving a disproportionate number, have been ignored by their partners. The only unified policy in terms of refugees has been, rather than sharing the burden, to shift it to peripheral countries such as Poland or Czechoslovakia, the so-called 'first safe countries', where they create even more problems than they would in the West.

This whole sorry performance has implications which go far beyond the war in Yugoslavia; it goes to the heart of the issue of solidarity among Europeans and to that of the European Union's relations with its periphery.

The truth, shown most clearly by the Yugoslav experience but likely to be verified again in the future, is that the favourite tools of the European Union and of the West or indeed of the 'international community' in general - *help* (economic or humanitarian), *mediation* (diplomatic or institutional), and *peace-keeping* - while valuable in themselves, can become counter productive, particularly in cases of open conflict, if they are not complemented and, in some cases, replaced by *opening* or *integration*, by *intervention* (political, economic and, in some cases, military) which implies taking sides, and by *peace-enforcement* which implies the use of superior force. Help is no good without an effort to integrate the economies and societies of the periphery by opening our own economies and societies to their people and their goods. Mediation without leverage has repeatedly proven its ineffectiveness. The implicit leverage of possible (but distant) accession to the Union may be enough to induce a dialogue between Hungary and Slovakia (as did the Balladur initiative on stability in Europe) but not to stop the Serbs from wanting to keep their conquests and the Bosnians from wanting to regain at least part of their territory. Finally, peace-keeping may become a substitute for trying to end the war and an obstacle to a settlement which can only be imposed, if at all, by superior force.

There is no viable policy towards the periphery, then, which does not involve costs and risks. This goes for the opening to the periphery's goods and people, and for intervention, through economic sanctions and the use of military force. But both the costs and the risks abundantly quoted by the defenders of current policies may be vastly exaggerated, especially if compared with the costs of self-closure and non-intervention.

This is especially true concerning the opening to the goods and peoples of Eastern Europe, including the Balkans. Recent studies by independent economists such as Richard Portes of the Center for Economic Policy and Jim Rollo of the Royal Institute of International Affairs agree that radical trade liberalization would impose no significant short and medium-term costs⁴. The same goes for immigration which, in the long run, is beneficial to Western economies, especially if one considers the type of migrants coming from Southeastern Europe. In addition, the numbers involved in putting an acceptance of refugees in line with our principles certainly would have no global

⁴ See M. Rees, 'E.U. Protectionism leaves Eastern Europe in the Lurch', *The Wall Street Journal*, November 22, 1994.

destabilizing consequences, and the local destabilization is precisely what occurs today, because of the lack of a common or concerted policy. From agricultural protectionism to indifference towards the costs of the embargoes on the neighbours of its targets, the same contradictions are damaging the credibility of the European Union.

Of course, this criticism is easy to make either from the point of view of the economic or demographic theorist or from that of the internationalist or humanistic intellectual. Governments have to deal with the fears of their populations whose feelings of insecurity push them towards more restrictive trade and, above all, immigration policies. But letting themselves be guided by these fears can only lead to the aggravation of the very crisis which has led to them and encourage a fortress mentality which can, ultimately, endanger the democratic character of our societies. The only way out would seem to lie in the direction of more power for the European institutions, in order to manage the integration of the periphery while controlling its consequences through a common immigration and social policy.

The same dialectic applies to the other and most dangerous and painful dimension of Western European policies towards the periphery in general and, more particularly, towards the violent Balkans: intervention, and more specifically, military intervention.

The first remark to be made is that intervention and integration, or the use of force on the one hand, the opening to the region's goods and people on the other, cannot be separated. The Balkans are too close, there are too many countries which are both members of the Union and directly involved, for the European Union to be able to protect itself completely from the consequences of its own interventions. The use of economic sanctions and embargoes, and, to begin with, the denial of (or exclusion from) aid are by themselves a bridge between trade and immigration policies on the one hand, political and military intervention on the other. With a troubled region like the Balkans, there can be no integration without intervention to create the preconditions for integration, and no intervention without integration to cope with its consequences. This combination of intervention and integration was the trademark of empires; it is most difficult for inner-oriented or self-centered modern nation-states to implement.

Yet the European Union cannot withdraw from the Balkans after intervention, as did the United States from Somalia. Nor, in a region torn by conflict, can it limit itself to benevolent, if conditional and limited, integration without taking sides: never has the old saying that 'non-intervention is a form of intervention' been more true than in the case of former Yugoslavia.

First, the very existence of the European Community had a disrupting effect on the former federation by its attraction effect upon the more developed Northern republics. Second, their recognition created hopes of adoption and protection, which were to be disappointed. Third, the embargo on weapons, formally aimed at all sides, favoured the Serbians, inheritors of the federal army, and penalized the disarmed and land-locked Bosnians. Fourth, the presence of Blue Helmets had the effect, at various points in time and space, of provisionally freezing the status quo, thereby favouring the stronger side, while at the same time restraining it. What makes the position of UNPROFOR so uncomfortable and morally ambiguous is that, at the same time, it offers some protection to the population of the enclaves against the Serbs and to the Serbs against the mounting counter-offensive of the Bosnian army.

The lesson is that once a conflict is raging it is impossible to avoid taking sides militarily, unless one chooses to abstain from any voluntary action and to dis-

regard the unintended consequences of one's own existence. There are only four conceivable positions. Two are clear and logical, yet unattainable; two are more realistic but ambiguous and dangerous.

The first one is total abstention, at least as far as the use of military force is concerned. The second, at the other extreme, is total control. Ideally the only solution which could have averted the Yugoslav tragedy would have been for the 'international community', or, more concretely, for the UN or the European Community to declare, by the summer of 1991, that the Yugoslav Federation had collapsed, to freeze its seat at the UN and its external assets, to offer its good services for negotiations between the republics over their borders, their mutual relations and, more generally, the future structure of the Yugoslav space, and meanwhile to disarm the different sides or at least to declare solemnly that whoever used force would be met in turn by superior force. But the very list of the requirements for this policy shows its unreal character: unity at the top between the senior members of the respective organizations; a willingness to take risks and casualties; an ability, in terms of resources and personnel, to take charge for an interim period (as was partly done in Cambodia): to run a country and lead it towards the reconstruction of a functioning state and society.

Some would call it a return to the system of mandates practised by the League of Nations or even a return to the colonial or imperial rules of the nineteenth century or to the decisions of the Berlin Congress. Yet the paradox is that it is precisely from the periphery, torn by its internal strife and by the collapse of the state, that demands for neutralization and protection by the centre seem frequently stronger than the fear of external domination, while it is the centre which draws back out of fear of entanglement and over-extension. In the case of Europe and the Balkans the gap to be bridged is narrower and it would seem less unnatural to see a strengthened Union play such a role towards a candidate to future integration. But the modesty of the results obtained in one city like Mostar by the able EU administrator, Hans Koschnick, who lacks the men, the resources and above all the power to maintain law and order, is not encouraging.

Yet, short of the two extremes of abstention and control, there is no alternative to taking sides. This means intervening either to challenge the status quo created by aggression, *i.e.*, on the side of the victim or of the weaker side, or to freeze it; substituting passive interposition for active intervention means in fact favouring the strongest or the aggressor. If neither classical peace-keeping nor classical peace-enforcement are possible because there is neither a local peace to be kept nor an external force capable or willing to enforce, there remain only halfway responses with ambiguous and unpredictable effects. One has been suggested by the American analyst John Ruggie: one 'wanders into the void' and attempts to influence the conflict by neutralizing it; this would imply, according to Ruggie, adopting limited but precise objectives and appropriate military means in order to *deter* the aggressor from attacking, to *dissuade* him from continuing if he does attack, and to *deny* him victory if he persists⁵.

Of course, this would mean getting involved in actual fighting without even attempting to weigh-in decisively and ending the conflict. One would risk getting the worst of both worlds: the costs and risks of war without the benefits of a quick peace. But the other alternative is the one being currently practised: the presence of a force too weak to protect itself, let alone the threatened populations, but which acts as a brake destined to prevent the geographical

⁵ J. Ruggie, 'Wandering into the void', *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 1993.

extension and the escalation of the war. To some extent this purpose has been achieved in former Yugoslavia, but at a heavy price and with very provisional success. The unwillingness to use force has meant permitting the continuation of criminal practices and the consolidation of unlawful conquests and ethnic cleansing; it has prevented an end of the conflict by the force of arms while lacking the power to impose an end through negotiation; and it has put the UN forces in a situation of vulnerable hostages, shot at from both sides, which is untenable in the long run and must ultimately lead to a withdrawal, which may unleash, with a vengeance, the very dangers it was meant to prevent.

Whatever their excuses and their partial achievements, one just cannot say that the performance of European powers, whether alone or in the framework of the UN or of NATO, has been coherent and purposeful in its handling of the military instrument. The question, then, to be asked in conclusion, is that of the reasons for this failure and of the conditions for overcoming it.

2.4 What Europe? What international relations? What democracy?

In many West European countries, and particularly in France, a debate has taken place as to whether the Union's failure in former Yugoslavia and, in general, the disappointing record of the Common Foreign and Security Policy is due to the lack of union or to the excess of it. In other terms, was there too little Europe or too much of it? For some, the European Union has been paralysed by its divisions and by the incipient or fledgling character of its common institutions. As Jacques Delors put it, the Yugoslav crisis was made for adults, while the European Union is still an infant. For others, it is precisely the need to agree on a common policy which has reduced the policy of each to the lowest common denominator and has prevented those who would have been willing to act from doing so.

There is, of course, some truth in both points of view. Certainly at several points, particularly in the autumn of 1991, the divisions between those who favoured the recognition of the republics and the others, or between those who wanted to send a European force based on the WEU to Croatia and to Bosnia and those who opposed it, have played an important and negative role. But a certain unity and a certain division of labour have been created after this episode. Certainly the Greek veto over the recognition of Macedonia and the failure of the other member states to overcome it or to ignore it, has played, and is still playing, a no less negative role. But should it be attributed to the paralyzing effect of institutions (on the assumption that, left to themselves, the other member states would have felt no need to heed the Greek veto) or to their imperfect character (on the assumption that this veto would have been overridden if foreign policy decisions had been taken through majority rule instead of unanimity)?

Clearly, the European Union finds itself in the intermediate phase, where it combines the worst of both worlds. The member states have lost much of their individual freedom of action, yet the Union has not yet become a single actor capable of taking decisions without endless discussions and deadlocks. Nor have the beginnings of a common defense reached the stage where the Union could act on its own without relying on NATO. Finally, while the emergence of specific European interests and responsibilities is increasingly recognized, the legitimacy of military intervention is still commonly considered to lie in the hands of the UN, even though it is difficult to see why the Security Council, particularly in its present form, represents a higher moral or legal authority than the European Council.

Today the three dimensions of an active policy towards Balkan conflicts are separated: it is primarily the European Union which holds the long-term per-

spective of economic, social and political integration, it is primarily the United States and NATO which hold the organizational and material key to successful military intervention, it is primarily the United Nations which holds the key to its legitimation. It is conceivable (and to this writer, desirable) that these three dimensions should one day be united in the hands of a more cohesive, more vigorous and more self-confident European Union. Yet, again according to this writer's view, this transformation, while welcome, would not by itself touch the core of the problem.

After all, neither the United States, nor the UN or its individual member states in their unilateral or bilateral initiatives, have fared much better than the European Union. This, I believe, is because the central problem touches individual states, regional institutions and universal ones alike. It consists in the discrepancy between the moral, social and political attitudes and institutions of Western liberal democracies and the nature of the problems they are facing on their periphery.

For Western democracies, conflicts based on ethnicity, territory and historical claims, as well as cultures centered on traditional, heroic or religious values, are becoming rapidly incomprehensible (although they belong to their own very recent past); conversely the use of military force except in direct self-defense has always been problematic for bourgeois, individualistic democracies and is becoming ever more so. This is the case even though a heightened sensitivity to universal issues and a heightened awareness of distant horrors (through the power of the media and the memory of the nazi genocide) also belong to the trends of our societies. Hence a paradox which is at the centre of our dilemmas and of our search for alibis and unviable alternatives: the legitimacy of intervention has been extended, through the preoccupation with human rights, the promotion of humanitarian assistance and interference, yet the acceptability of the risks it involves has diminished, since civilian democracies, including their militaries, are increasingly reluctant to accept casualties.

The most general problem, then, for the European Union as well as for its individual member states and for the United States is that of the relationship between their internal character and their external role. Being democracies, they favour self determination and would like to alleviate suffering abroad; but this same character makes them reluctant to use force and to accept risks and sacrifices in the outside world. Each tries to solve this common dilemma in different ways: the United States by the doctrine of 'zero death' and the almost exclusive reliance on technological superiority and air power, France by the de facto acceptance of regional hegemonies tempered by humanitarian assistance, other countries, like Germany and perhaps the Netherlands, by a discrepancy between an abstract support for self-determination and an unwillingness to draw the consequences in terms of intervention ⁶.

Of course, the dilemma's faced by the European Union need not necessarily be as sharp as we just described them. Fortunately, the former Yugoslavia is not the most likely model for the rest of the Balkans. Fortunately, even there, military intervention is not the beginning and the end of all wisdom. On trade and immigration policies, the dilemma's between European or humanitarian solidarity and the reluctance to take risks and to pay costs are present, but are more manageable than when the use of force is involved. Both external evolutions beyond the control of the European Union and its own transformation can affect the seriousness of the problem substantially.

⁶ Cf. R. Scholz, 'Deklamationen reichen nicht. Das Selbstbestimmungsrecht und die deutsche Politik', *Internationale Politik*, 4 april 1995.

An environment including a Khomeini, like Turkey, and/or a Milosevic, like Russia, would make Europe's task in the Balkans infinitely more difficult than if both these crucial countries adopt a pro-Western and pro-democratic orientation. A lasting return to growth or an increasing world economic crisis make a crucial difference to the ability of the Union to pursue generous and far-sighted economic policies towards its periphery. Its own institutional adaptation to what has been called the challenge of its three revolutions (of power, of diversity and of increased membership), for instance by allowing diplomatic or military initiatives taken by a minority of members as long as a majority does not oppose them ⁷, can make a lot of difference.

But when all is said and done, the fundamental challenge remains, and it concerns both economic solidarity and cultural diversity, both attitudes towards force and towards refugees. It goes beyond Europe and beyond the Balkans, since it is caused by the dialectics of interdependence and self-closure within states, within the Union and within the international system.

⁷ Cf. J.L. Bourlanges, 'L'Europe à trente : un objet virtuel', *Notes de la Fondation Saint-Simon*, March-April 1995.

Russia and the World

3

(Translated from French)

M. Tatu

Contents

3.1	Introduction	51
3.2	Political life	52
3.2.1	The 1993 Constitution	53
3.2.2	The inadequacy of the parties	54
3.2.3	Electoral patterns	56
3.2.4	New and old nomenclatures	57
3.2.5	Police and authority	58
3.2.6	Boris Yeltsin and the necessary remedy	61
3.3	Nationalities and regional power	63
3.3.1	Tatarstan	64
3.3.2	Chechnya	64
3.4	The army	67
3.5	The economy	70
3.6	Foreign policy	74
3.6.1	The former USSR republics	74
3.6.1.1	<i>Ukraine</i>	76
3.6.1.2	<i>Central Asia</i>	77
3.6.2	'Far abroad'	78
3.6.2.1	<i>The enlargement of NATO</i>	79
3.7	Conclusion	83

3.1 Introduction

1985-1995: just over ten years ago before 11 March 1985, Russia was still the Soviet Union, a super-power which dominated a large area of the planet and despite its obvious weaknesses, seemed to be unassailable. Its master was Konstantin Chernenko the direct heir of Brezhnev and leader of a Politburo made up of septuagenarians who, for good or bad, maintained a quarter of a century of stagnation.

This reminder is necessary before we can go on to study the Russia of 1995. For although a period of ten years is very short on the historical scale, it is even shorter in terms of the unprecedented cataclysm which this country has experienced. Never in history has an established state, an empire in planetary terms, gone through such a radical change in such a short period, and in so many spheres at the same time:

- On the political level, totalitarianism was destroyed, with its single party and the 'party-state' system which the Soviet Union symbolised; a system illustrated by total integration between the Communist Party and all the other institutions and organisations.
- On the economic level, the system of a fully managed economy which was also unique, totally excluding the notion of the market and free enterprise, has been overturned.
- On the national level, these ten years have seen the overthrow of an empire which had belonged to the Czars, and was constituted over several centuries over the same continent.
- On the international level, these events have brought in their wake the break-up of a military alliance covering half of Europe and Eurasia, of a network of satellite states and clients over the five continents and a communist 'diaspora' made up of 'brother parties' and friendly movements right to the heart of developed societies.
- On the strategic level, on top of the geopolitical upheavals arising from these same events, the Soviet army, the largest on the planet, has been dramatically weakened. It stands alone against the Atlantic Alliance and the American military force which has been so far unchallenged.

This is therefore a situation which is unprecedented in every aspect. The break-up of the communist systems in Central Europe or the transformation of the similar Chinese system cannot be used as a model owing to some very important differences:

- The other communist systems were set up at the end of the 1940s and have only been in existence for about forty years - less than two generations. Civilian societies, memories of the previous period and traditions have not entirely disappeared either in Asia or in Central Europe and they have been able to be reborn naturally as communism breaks down. Nothing like this has been possible in Russia where, after more than seventy years, nothing remains of the pre-communist era.
- The Soviet Union was the last great multinational empire, with more than 50 percent of its population being non-Russian. No other communist state, not even China which does have its colonial minorities and problems is as heterogeneous. Together with Yugoslavia, the USSR is the only federal state to have undergone changes in its borders over the last few years. However these are probably not yet complete in as much as Russia proper has never been able to define its empire.
- Finally, the USSR was by far the most militarised of the communist states with a monopoly economy of unimaginable proportions (at least 40 percent of industry and research, even more in some fields of activity) going to defence. The problems of industrial reconversion are therefore infinitely more difficult than elsewhere.

For all these reasons, it is clear that Russia is simultaneously having to resolve a series of problems, each of which is in itself extraordinarily difficult. It must also deal with the failures inherited from the Gorbachev period of 'perestroika' which, whilst destroying the totalitarian system, had not managed to set up viable political institutions and had totally failed with economic reforms. It must reconstruct everything from zero today, and implement economic and political reforms in a context of extreme degradation on all levels.

In effect the story of the new Russia only began in 1992. It found itself at the start of the transformation process, in a transitional phase which is far from being completed and leaves a series of crucial questions more than ever in suspense. Even until quite recently major changes had taken place with remarkably little violence which again, is without precedent; nothing at all like the ravages and the brutality of the civil war in Yugoslavia. But the military adventure in Chechnya and the instability arising from it in Moscow are changing this image. The relative stability obtained during the first half of 1994 has been replaced by a period of uncertainty and more threats, as if the worst was yet to come. As Peter Rutland said, 'Russia is still on the path descending from disintegration rather than ascending from transition' ¹.

3.2 Political life

Political life took off in an entirely new direction in the last six months of 1991, with the failure of the conservative coup in August, the triumph of the democrats and the liberals, the final departure of Mikhail Gorbachev and the dissolution of a discredited centralised system. One of the errors of the then triumphant Boris Yeltsin who was taking over command was not to have used this time to renew the institutions of the country, firstly the Russian parliament which, although it had been elected in 1990 in a properly democratic way (more formal in any case than the USSR parliament elected one year earlier), did not fit in with the new era. It is true that this parliament had powerfully contributed to the victory over the perpetrators of the coup and the ascension of Boris Yeltsin, but, as he admits in his memoirs, the President would soon regret not having disbanded it.

Another mistake was in not making sure a new constitution was quickly adopted. The legal vacuum created by this exacerbated the battle which became increasingly uncontrolled and exhausted the President and the parliament in almost two years, losing precious time in setting up reform.

The dissolution of this parliament, first by decree on 21 September 1993, then by force on 4 October was the first serious setback for the new Russian democracy. We might dwell on this for a moment.

Basically the President's action seems justified on the face of it. Doubtless parliament had its own legitimacy, but it used it badly, using its powers to amend the constitution when it suited (more than 300 amendments were passed in two years) and preventing the executive power from governing. Suffice to say that one of the last 'exploits' of the dissolved chamber had been to vote in a budget which featured twice as much expenditure as income... Finally and above all Ruslan Khasbulatov, the President of the dissolved parliament and Alexander Rutskoi, the Deputy President proclaimed 'President ad interim', had led the way in encouraging bloodshed, by inciting the populace to 'march on the Kremlin' and provoking the military to mutiny by openly supporting the 'red-brown' (national-communist) coalition in their struggle for power.

¹ *The National Interest*, no. 38, winter 94/95.

At best, they confirmed their irresponsible attitude, and therefore their lack of credibility as any alternative to the government. At worst they transformed the 'institutional' combat into a re-run of the failed coup of 1991 with the same partners and ideologies on both sides.

Faced with these two men who had changed sides, Boris Yeltsin found himself at this time on the same side of the barricade as in 1991, the right one, modern Russia against the old, the progressives against nostalgia for the past. As in 1991, he was helped by the weakness of his opponents.

Boris Yeltsin applied a method implemented the following year in Chechnya: let the situation fester, the adversary shoot himself in the foot, then strike in a decisive manner. This method was going to fail in Chechnya but it worked against his opponents in parliament in 1993. It led to the necessary political clarification and the beginning of stabilisation.

3.2.1 The 1993 Constitution

Stability came from the basic act of adopting a new constitution on 12 December 1993, the first fundamental text of post-communist Russia, rather than from the election of a new parliament.

It is true that another Soviet heritage cast a shadow over this referendum. Remembering an old communist practice of encouraging voluntary or forced participation of all the citizens in political ceremonial, it was decided that the approval of the constitution required not only a majority of voters, but also a majority of registered electors. The first was achieved without difficulty although legitimate doubts arose on the rate of participation, officially given as 51 percent. In reality it should only have been 46 percent according to several Russian observers and newspapers. There was no doubt some manipulation but it is significant that hardly any challenges have been made on this point. Obviously, the fact of finally having a constitution suited all the political forces, those in power as well as the opposition.

This constitution is not the foundation of a dictatorial regime as stated by some of the detractors in Russia and abroad. It is positioned equidistantly between the American and French constitutions. The powers granted to the Russian President are greater than those enjoyed by the American President, since they include the right to dissolve parliament, and more similar to those of the French President who can also dissolve parliament, appoint and dismiss the Prime Minister and even declare a state of emergency. On the other hand the President may, as in America, only serve two terms of office of four years (and not seven years renewable several times as in France). Also from the American system, a large number of appointments, including those of ambassadors, must be ratified by parliament. The President also comes up against fairly restrictive limits as regards the right to dissolve parliament; this is not possible within twelve months following parliamentary elections and during the last six months of the Presidential term of office, at any time whilst the President is charged with abuse of power by either chamber (a transplant of the American impeachment), and finally in the event of the introduction of a state of emergency.

Having said this, the desire to strengthen the President's powers whilst observing democratic methods has led to a certain number of ambiguities creating serious conflicts. If, as in the United States, the President may use a veto on laws voted by the parliament, and if this veto can be overturned by a new parliamentary vote with a two thirds majority, the President may, at a price and by using sustained pressure, impose the choice of a Prime Minister by nominating the same person three times in succession; at the third refusal he must

dissolve the Duma. Furthermore he may, as in France, dismiss the government when it suits him and he may also override a vote of censure against the government: only if a second vote of censure is made within three months is the President obliged to act, either by dismissing the government, or by calling an election.

As regards the state of emergency, the constitution is even more imprecise; the President may make decrees alone, but he must 'immediately inform' the two chambers of parliament of this. The Council of the Federation must 'confirm' this state of emergency but it is not clear what would happen in the event of a refusal.

Other ambiguities complicate the operation of the administration even when there are no serious political conflicts. As in the American system it is laid down that the higher chamber, the Council of the Federation, must examine all laws voted by the Duma. The result of this is that long 'shuttles' are necessary between the two chambers which slows down the legislative work at a time when the legal void makes it particularly urgent to enact legislation. Even more serious is the fact that everyone, the President, like each chamber of parliament and the government may pass 'decrees' (ukazes), 'resolutions', 'directives' without the areas of responsibility being clearly defined. And the constitution does not contain much guidance regarding conflicts between the various measures.

In military matters particularly, the President officially decides everything, but the Council of the Federation must approve the major decisions concerning the use of force, whilst the Duma may vote laws dealing with 'questions of war and peace'. The Duma may even approve the 'military doctrine' (a provision which does not exist in the United States, where the President is theoretically the sole master in this area) and may amend the budget which is submitted to him by the government. But the President may still sign decrees involving an increase in military expenditure...

As for the electoral system which was adopted in 1993 and was still in force up to the new order, it is highly complex with its combination of single nomination candidature and voting by list. Whilst the Council of the Federation is elected by single nomination in one round in each of the 89 'subjects' of the Federation (two elected per subject, *i.e.*, 178 'senators' in total), the 450 members of the Duma, the lower chamber which is supposed to represent the population as a whole, are elected, half by list, half by single nomination by constituency in one round. Other countries, it is true, have experience of such mixed systems and the mixture of these two types of voting have the happy effect of balancing the excess of one against the other. But the final result remains extremely complex. All the more so as the game is made more difficult by the lack of political parties worthy of the name.

3.2.2 The inadequacy of the parties

Ten years after the Gorbachev reforms and four years after the beginning of the new Russia, it must be said that change has not been achieved in the political domain, and that nothing sound has appeared on the scene.

Without doubt the Communist Party of the past has become more volatile, and visibly so. What was left of it on the ideological plane, the hard core of the 'Marxist-Leninists', has been lost in fractured and sterile agitation, in pathetic demonstrations of old fighters and Stalin-like iconography. There is no surprise about the alliance which was formed in 1991 and again in 1993 between these survivors and the most reactionary party of opinion (ultra-nationalist nostalgia for the Czarist or Stalinist empire, xenophobes and anti-

Semites); the communist apparatus became more and more attached to these currents whilst its ideology gradually declined in the 1970s and 1980s.

But several other phenomena appeared:

- Like all the other 'socialist' countries in Central Europe, by leaving the communist 'tunnel' the country was returned to exactly the point it was at before entering it: just as Yugoslavia has found itself as in 1945, after the German occupation and its first civil war, so Russia has woken up from communism to where it was at the beginning of the 20th century with the ideologies and a psychology which seems totally outmoded today. In a Western Europe policed by several decades of democracy in practice, even the extreme right had to moderate its language. This is not the case in Russia where the Cossacks and all sorts of movements from the past have reappeared the same, with slogans from another age, where chauvinism and anti-Semitism for example are expressed with a crudeness that shocks. All this leads to excesses of all kinds when political ideas are expressed in the street or by the leaders.
- The political leaders, whether they are seeking 'total' solutions to problems and launching anathema against those who do not think like them, or whether they made the same artificial alliances with these people intended to suppress their differences, have not yet acquired the experience of negotiation and compromise.

Is there a sequel to be seen to the unanimism cultivated a short time ago? We have attended 'strange mixtures where communists associate with patriots, democrats with advocates of state control, and centrists with the first or the second of these'². On the one hand, these alliances have enabled crises which seem inevitable to be defused. On the other hand they have left the fundamental part of the problems alone, whilst their solution has become more and more urgent. Another result is the confusion which reigns in parliament, both in the new one as in the old. We now hear confused debates marked by repetition and contradictory votes rather than demonstrations resulting from properly constituted opposition or governmental crises.

- This crumbling of power has been reinforced by personal rivalries, the personalisation of power around Boris Yeltsin, and the growing intrusion of economic interests in political life. Just as power is now found in corridors rather than in the official institutions, in the same way the struggle for power passes much less through parties and programmes than through lobbying and manoeuvring with the President and his enormous administration. Practically all the deputies before identifying with a political label, with a party or a 'faction', represent one or more interest groups; as in the United States, the practice of establishing and gathering voting statistics to prove services rendered towards these lobbies and their 'causes' has quickly been instituted. Such is the case with lobbies for the Menatep, Inkobank and Credobank banks which obtained a very strict restriction on the activity of Western banks in Moscow in autumn 1994³.

The result of all this is that out of the 13 parties or electoral blocs registered at the time of the December 1993 elections not one has emerged more than a year later as a credible force. Boris Yeltsin made the error of claiming that the President must remain 'above politics', and of not having headed the 'Democratic Russia' party (later 'Choice of Russia') which until the autumn of 1994 at least, was closest to his positions. Suddenly this party found itself like the others, embroiled in personal rivalries, divided on the national question, more easily in agreement against something than for it. The only exception is the 'Liberal-Democratic' party of Vladimir Zhirinovski, which although it has

² *Novoe Vremia*, no. 2-94.

³ See *Politique Internationale*, winter 94/95, article by Virginie Coullodon, with a table on financial and political mergers in Russia, p. 203.

not escaped from disagreements and even defections, still appears to be the most structured with 100,000 members ⁴. However the personality of its leader and his excesses of all kinds make it impossible to see this as a credible alternative.

3.2.3 Electoral patterns

The success, both unexpected and worrying, of Vladimir Zhirinovski's party in the legislative election of December 1993 has been the result most commented upon, to the point of obscuring some of the other important details. In fact the RLDP (LDPR in Russian) has confirmed itself as the first party of the thirteen who were in play by obtaining 24.22 percent of the votes and 59 seats on the list, against 13.75 percent of the votes and 40 seats of the Choice of Russia of Gaidar. Even so, the figure of 15 million electors who voted in their favour is to be compared with the 6 million votes - an extraordinary number for the time - which Zhirinovski had obtained at the time of the Russian Presidential election in June 1991.

That having been said, several other changes which have happened since then should be mentioned:

- The electors' lack of interest in political parties is related to what we have seen in the lack of a programme and credibility. Even Zhirinovski has been a victim of this phenomenon since his success in the voting list has been off-set by a relative failure in the single nomination ballot, which only gave him 11 seats against 56 of Choice of Russia. The 'new parties' have not escaped from this phenomenon either as is shown by the total failure of the only 'green' party in Russia, although the environment is one of the major problems of the country. This is because in the provinces people vote for the regional leaders who are already known on the ground and not for agitators who have come from Moscow, whatever colour they are. 'The sympathy of the electors is determined in relation to the person (...) They lean towards the powerful, reliable and relaxed people whether they are entrepreneurs, managers or civil servants at the regional level' ⁵.
- When ideological choices are perceptible they confirm a significant development. Although the exercise is risky, the Russian weekly *Novoe Vremia* has carried out an analysis comparing the electoral patterns of the two major elections of 1991 and 1993 with the current major trends: socialism and capitalism, nationalism and internationalism (and these four elements are combined in a very variable way) ⁶. It transpires that opinion has greatly changed between these two dates. In June 1991, 31 percent of the electors had voted for candidates who maintained socialist values, viz Gorbachev's old allies Tuleev, Bakatine and Ryzhkov, and the ultra-conservative Makachov. Two and a half years later, this trend represented by the communist, agrarian and Civic Union parties only makes up 24 percent of the votes. In the same way the capitalist-internationalist tendency represented in 1991 by Boris Yeltsin and his liberal friends who had always carried it high along with them, has seen its audience greatly reduced. What has developed to their detriment is both nationalist and even ultra-nationalist, but nevertheless part of a capitalist economy, which is the case of the RLDP. This development confirms that the point of no return is passed: the dismantling of communism has become an irreversible fact.
- Things have also changed on the geographical plan. In 1991 and during the years of perestroika, the liberal and reforming electorate was still concentra-

⁴ Number given by *Nezavisimaya Gazeta* of 18 December 1993. According to this journal, the complement is made up 90 percent by men, a third of whom are under 30 and half between 30 and 50. Two thirds claim to have further education.

⁵ *Novoe Vremia*, no. 13-1994.

⁶ *Ibid.*, no. 2-94.

ted in the towns of the North and the East, particularly in Moscow and Saint-Petersburg, and it is in these regions that the disillusionment is the greatest. This is where abstention prevails. As a study made following local elections in spring 1994 showed, 'the striking fact is the weakness of the participation, which only exceptionally exceeds 50 percent and rarely even reaches 35 percent. In the republics if the elections manage to hold up despite everything, it will be thanks to the vote of the rural population (...). Young people display great indifference, whilst old people, used to having to carry out their electoral 'duty' are much more disciplined but also much more conservative. As for the industrial towns which a short while ago showed great political enthusiasm, they now show total indifference...'⁷

3.2.4 New and old nomenclatures

One of the principal failures of the new Russian democracy is in not having created a credible and respected class of managers, nor even the conditions for its emergence. One of the reasons we have seen is the weakness of the political parties and the behaviour of their leaders. There are other reasons relating to the conduct of the executive power:

- There has been no respite in the bureaucratic bulimia despite the disappearance of the Soviet regime which was a champion in this field. Even before the end of the first year of the new Russia, a newspaper in Moscow observed that the number of bureaucrats had not been reduced, but seemed to have increased by at least 150 percent...⁸. Certainly the majority of the great ministries of the Soviet Union had been officially dismantled. But they had either been transferred as part of the Russian Federation, or broken up and reconstituted under various names and administrative guises.
- The example had been given at the highest level by Boris Yeltsin himself who rapidly grouped a sprawling organisation around him generally estimated at 20,000 people. The Presidential offices swarm out from the Kremlin towards the building of the old town square once occupied by the profusion of offices of the Central Committee of the Communist Party. The government itself annexed the parliament building which was bombed in 1993, whilst the parliament has been installed in the old premises of the Gosplan in the centre of town.

Yeltsin also encouraged the idea which was solidly anchored in the Soviet system that access to material privileges and benefits depends on the proximity of power, and more precisely executive power. From the time the new parliament was installed in December 1993, he attached the administrative equivalent of the parliament to its major department known as 'the business administration' of the Presidency ('oupravlenie delami', a throw back to the old department of the same name in the Central Committee of the Communist Party). As this department had the task of salary administration, housing allocation, holiday vouchers and other facilities dispensed to Presidential civil servants, the measure ensured that parliament would tow the line. But it had the effect of perpetuating the 'nomenclature' system, of encouraging corruption and evoking 'career profiles' very similar to those of the past.

It was already known that this nomenclature greatly resembled the old one, not only at the level of the elected, who, as we have seen, are most often the people who used to be regional officials of the Communist Party. An examination of the last edition of the directory for the Voronezh region in 1994 shows almost no change in relation to the Soviet period; The same names are found as in the 1990 edition. Only five of the 39 districts of the region have

⁷ *Novoe Vremia*, no. 13-1994.

⁸ *Troud*, 15 September 1992.

new people in charge', *Izvestia* remarks on this. Again, 'out of 52 heads of town administration and districts of Tartarstan, there are 37 former officials of the Communist Party, 22 of whom are former First Secretaries and 4 former Second Secretaries'⁹. And the enquirer concludes: 'In as much as the caste of the apparatchiks is subject to mimicry, they may quietly change course if a new leader or a new oligarchy so orders. The appearance of democracy will then be finished; there will be a return to totalitarianism, whether it is communist, capitalist, liberal-democrat, national-socialist, etc.'

This conclusion is in fact too pessimistic. Certainly a conversion to new ideas, even supposing they could be clearly identified, which is not the case, is precarious. But a return to the totalitarian and communist past is excluded, as the current elite have taken a liking to the two conquests which the new regime has brought them:

- Great autonomy in relation to power in any form. The context and the mentality of this elite leads us to think that it is no longer ready to obey anyone and in any way, as it did with Stalin and much more feebly with Brezhnev. It has a tendency, as before, to seize power and to keep it whatever the cost, but also, of late, by opposing the centre if necessary.
- The appearance of capitalism and the growing interpenetration of the economy and politics have brought major advancement to this elite compared to the Soviet period. They are the first layer to benefit from privatisation and the speculative wave which swept through the economy from the end of the 1980s, benefitting not only from material advantages as in the past in daily life, but also through access to capitalist appropriation and practically unlimited opportunities for enrichment.

3.2.5 Police and authority

This is another weak point of the current situation and Yeltsin's power. As events have proved, after the disintegration of the USSR, he should have dismantled the old police structure of the KGB much more quickly. It would not have been possible to simply destroy it - as had been done in East Germany, but much less radically than in the old peoples' democracies of Central Europe - since it was necessary to ensure the continuity of the state and to use the existing structures, which were the only ones available. But he was content to divide this enormous apparatus into several services, without dismantling any of them.

Another decisive factor was the propensity of the leaders and Boris Yeltsin himself, to use the various police services in their political interests, everyone spying on each other. As, in accordance with Soviet tradition, the officials of the KGB did not conceive their role as being other than carrying out vigilant surveillance of the population in the most varied fields, they rushed to leap into the breach finding a *raison d'être* and an extended field of activity.

In fact it should be mentioned that, of the three pillars on which the past regime was based, the CPSU, the army and its appendage, the military-industrial complex, and finally the KGB, it was the latter which resisted the most. Even under Gorbachev it had not hesitated to cut the ties with the single party which its general secretary was sacrificing. Unlike the military-industrial complex it was able to adapt to a market economy. Political pluralism was not too frightening either, since it opened a new field of action: disseminating propaganda and infiltration of new movements and parties. Briefly it was and has remained according to a recent publication¹⁰ 'the only institution

⁹ *Izvestia*, 14 July 1994.

¹⁰ *The time delay bomb, an enquiry into the survival of the KGB*, by Evgenia Albats, translated from the Russian by Galia Ackerman and Pierre Lorrain, Plon, 420 pp.

capable of living in a different framework from that for which it was conceived'. And if at the time of the failed coup in 1991, in which its leader Kryuchkov took an active part, 'the bastille shook, but it wasn't the right one'.

All this manoeuvring as operated by Gorbachev, and later Yeltsin, would have us believe wrongly that the organisation was no more than a shadow of itself and that it had become a 'good KGB'. It had, however, retained its vertical structures and its ramifications in all Russian milieux and institutions, among the 'democrats' as well as the others, in companies as well as in political circles. It has kept its archives, with which it can blackmail a whole series of officials in Russia and in the whole of the former USSR. And especially all its habits and an interested clientele: at the time of the confrontation in 1993 between the President and the previous parliament, the 'services' all supplied telephone taps and various information.

The result today is that there are no less than nine police forces and similar services in Russia ¹¹:

1. The *External Information Service (SVR)* corresponds to the old First Directorate of the KGB and is still, if we can put it like this, the most 'noble' area. As a sort of Russian CIA it does not, in principle, take on lowly assignments inside the country. But spying abroad is still considered as important by the leaders who see that a great power needs this capability. As Boris Yeltsin said to an audience of officers of the SVR in Spring 1994, 'ideological conflicts are replaced by a fight for the geopolitical spheres of influence (...) There are abroad forces which would like to keep Russia in a state of controllable paralysis' ¹². SVR's task therefore is to lead a counter-offensive on a world scale. Its director Evgeni Primakov is not only the sole highly-placed leader appointed by Gorbachev who is still in place today, but is also a very old collaborator of the First Directorate of the KGB, in which as a 'journalist' - very close to the international department of the CPSU - he has carried out numerous assignments in the Middle and Far East since the 1960s.
2. The *Federal Security Service (FSB)* is the last incarnation of what is considered in Russia today as the 'true KGB'. It follows on from the Federal counter-espionage service (FSK) which was considered, when it was set up in January 1994, as a step forward in as much as it coincided with the abolition of the much-reviled Ministry of Security (MBRF) and the reduction in its staff from 137,000 to 75,000 men. In fact, those leaving have been redeployed in other services listed further on and the statutes of the FSB, published on 12 April 1995, gave it many of the powers which the former KGB had: it can carry out its own enquiries and searches outside any legal controls, maintain its own prisons, and (this is new) set up commercial companies which can only accentuate the overlap which is already very strong in the power structures with the mafia networks. In the eyes of the population in any case, the FSB-FSK, directed by Sergei Stepashin, embodies the oldest habits with its clandestine informers and its practices of disinformation and provocation. This is illustrated in Chechnya both by its abuses as well as its incompetence.
3. The *Federal Communications and Government Information Agency (FAPSI)* is directed by Alexander Starovoytov and corresponds to two important directorates of the former KGB: Directorate Eight, responsible for the encryption and codes used in governmental transmissions, and Directorate Sixteen, responsible for deciphering foreign communications and more generally with electronic espionage. In this respect it is close to the American NSA, with the difference that it is also responsible for telephone tapping carried out on Russian territory, but it is not the only one to do this; this is an activity which has not

¹¹ See *Le Figaro* of 17 February 1995, as well as a summary published by the Hudson Institute under William Odom and Robert Dujarric: *Common-wealth or Empire?*, 1995.

¹² *Rosisskaia Gazeta*, 30 May 1994.

stopped following the end of the Soviet regime and which has continued to grow recently.

4. The *Presidential Guard* has gained increasing influence lately. At first it had no wider role than the functions of the old Directorate Nine of the KGB, responsible for the protection of people in the party and the government. But, under the leadership of Alexander Korzhakov, the old body guard of Boris Yeltsin who became the President's confidant, not to say his stooge, it has become in the eyes of numerous observers a sort of state within a state. In autumn 1993 following the removal of the old Supreme Soviet whose guard had defied the Presidential authority, it took control of parliament's security services and annexed various other police services. One year later, it recruited freely and widely, going as far as creating its own 'centre of analysis and forecasting', competing with a similar service which already existed in the Presidency.
5. The *Main Guard Directorate (GUO)*, which is only operational in Moscow, is directly competing with the previous service even though its head, Mikhail Barsukov, is another confidant of Boris Yeltsin. These two agencies are assured of the support of at least two elite divisions stationed around Moscow and control more than 25,000 people.
6. *Border Guards* (several hundred thousand men), who were previously part of the KGB were first attached to the Ministry of Defence, then subject to the direct authority of the Russian President. Today they are particularly active outside Russian territory proper, in fact on the old borders of the Soviet Union: Armenia, Azerbaijan and Tajikistan in particular.

The other institutions are not heirs of the KGB but have kept all their prerogatives of the past:

7. The *Ministry of the Interior (MVD)*, directed by Viktor Erine is one of the rare great institutions which have not changed name since the Soviet period. Responsible for maintaining order in general, he also controls the traffic police and the militia in the large towns as well as the 'elite units' (OMON and others) responsible for heavier repression. These latter units participated in operations in Chechnya by the side of army units and sometimes in competition with them.
8. The *Main Information Directorate (GRU)* is the military equivalent to the SVR and is still in competition with it. Its head is General-Colonel Fyodor Ladyguine.
9. Finally a fiscal police has recently been created under the direction of Sergei Almazov, a general. The need for it is evident, but it is not yet known whether it has obtained any significant results to date. There is no evidence yet either that tying this post to a military one is a measure of efficiency. Rather, it reflects outdated thinking of the Soviet regime, which only knows the police and the army and has not yet trained specialised financial inspectors as has been done in the West.

If we add that criminality, rampant despite all the police, has encouraged the formation of some 6,500 'security agencies' and other private militia, we can get an idea of the disorder which reigns in this field today in Russia. The growing emergence after 1993 of what is called 'power ministries' - all the above institutions plus the army - has not clarified matters, rather the contrary.

Today the role of these various services is in any case recognised as dangerously elevated, and this is only off-set by the general state of anarchy in the country. In February 1995, Sergei Filatov, head of the Presidential administration openly admitted that he could be wiretapped because, he added, 'I do not control Korzhakov's services'¹³. Some days later, masked soldiers, in all

¹³ Le Monde, 14 February 1995.

likelihood belonging to the Presidential Guard of the same Alexander Korzhakov, beat up people celebrating in a Moscow restaurant. The same people descended on the premises of the Most bank in December 1994, close to the mayor of Moscow Yuri Luchkov and principal financial supporter of the NTV television chain, the most critical in respect of power. As for the many assassinations of journalists in winter 1994-1995, they have added to the pressure exercised by various means on the press; if the press remains an important factor of freedom on the whole, it must often pay the price of its economic dependence vis-à-vis the authorities, particularly in the provinces.

We must add that keeping old Soviet practices which are officially abolished encourages all sorts of abuse such as the 'propiska procedure', a survival from Czarism and serfdom resurrected by Stalin, which gave the MVD militia the right to forbid any undesirable citizen from staying in the towns. It was somewhat alleviated in 1993, becoming a 'registration' formality and no longer 'authorization'. But it continues to depend on the good-will of the police and allowed thousands of Caucasians and other citizens who were in no way 'foreigners' to be expelled from Moscow in 1993 and onwards.

3.2.6 Boris Yeltsin and the necessary remedy

Boris Yeltsin is still today the keystone of the system, but his person and his image have evolved greatly since 1992. No doubt his role must be replaced in the course of events. The Russian President has been the principal architect since 1989, after Mikhail Gorbachev, of the demise of communism, the man of successive and necessary transitions towards a market economy and originally at least towards democratisation. He keeps a 'historic' legitimacy adding to the legal legitimacy which his election by universal suffrage had given him in 1991. But this legitimacy has gradually been eroded over the years, considering the extent of the changes made. In Central Europe, repeated elections have enabled the political personnel to be renewed several times since the change of regime; the rare historic leaders to have remained in place longer (Vaclav Havel, Lech Walesa) have been forced to give way to governments. In Russia it appears today that Boris Yeltsin, although well in power, has exhausted his term of office and that any future destruction of communism will be carried out by new leaders, if not new generations.

It is also true that his faults cannot be judged out of context and only in accordance with Western criteria. The man is not a natural democrat, educated in a British university with centuries of parliamentarianism behind him. He is, as he describes himself in his memoirs, a 'force of nature'. He likens himself to a peasant with his weaknesses and excesses, notably a liking for alcohol, considered shocking in the West, but for which the average Russian is more indulgent. A little like Ronald Reagan, he is above all a 'political animal', a man who trusts intellectual analysis less than two qualities which he has shown he possesses several times during his rise to power and in our opinion up to 1993 - intuition and courage. A man also who has a very heightened sense of power.

That having been said, the man also has his faults and these have become more pronounced.

Boris Yeltsin's behaviour has sometimes been erratic due to alcohol abuse together with general burn-out. He has 'blank periods' which immobilise him for several days or weeks and he 'lets himself go' during plane journeys, which has led to embarrassing diplomatic incidents, such as in Ireland in 1994 and at the Commonwealth of Independent States (CIS) summit in Alma Ata in 1995. More seriously this type of behaviour was no doubt responsible for the comment made in public by the Russian President concerning a Norwegian rocket, chased by the Soviets on 25 January 1995 when he boasted of having had to go to the 'black box' containing the codes for setting off a nuclear strike;

Boris Yeltsin no doubt wanted to show the efficiency of his army's warning systems, a very unwise demonstration from the outset, as this meteorological rocket had been duly advised and had not at any time invaded Russian space. But he was also responsible for a shudder of anxiety passing through everyone responsible for strategic disarmament in the world.

- His taste for power has led him to surround himself with a circle of cronies more and more tightly knit and more and more secret, which is incompatible with the democratic functioning of institutions. The role played by Generals Korzhakov and Barsukov towards him, by the tennis coaches and even clairvoyants if we believe the revelations made in the press recall black periods in Russian history from Boris Godunov to Rasputin. However this factor is all the more worrying when these same entourages, knowing that they may lose everything by changing the man at the head of the country, are and will be the first to cling on to power. Even if Boris Yeltsin envisaged stepping down they will do everything to prevent him.
- This aberration has been accompanied during 1994 by a continually more marked rapprochement with the 'national-patriotic' wing of the political spectrum and an equal distancing from the liberal wing. Those who supported Boris Yeltsin in 1991 and again with even more difficulty in 1993, turned against him one year later due to the Chechen episode, which had the effect of bringing some of the 'red-brown' coalition over to the side of power. In this respect the split in winter 1994-1995 marked a turning point. Whilst in all previous conflicts the remaining advocates of communist restoration had opposed Boris Yeltsin, today the opposition may no longer be defined in such simplistic terms: whether it is communist or not this opposition is no longer identified with neo-Stalinist nostalgia and is thus more credible.

These two factors together created a new threat to the pursuit of democratic reforms. They make political relief more necessary than ever and at the same time more problematic. The first unknown factor is Boris Yeltsin's will to leave power and even to risk his mandate in 1996, as is planned. The second is the personality of the possible candidates. Over the last two years the lack of new emerging personalities and the general discrediting of politicians have given more credibility to less conventional solutions.

One of these solutions is based on General Alexander Lebed who, at the age of 45, became one of the most emblematic figures of the army. Appointed to the head of the 14th Russian army stationed in Moldavia in June 1992, involved from the beginning in the confrontation between the Russophobes of Transnistria and the Moldavian government, he first employed strong-arm tactics against the Moldavian army, then distanced himself from the pro-Russian politicians in the enclave and imposed a cease-fire which is still in force today. This success, the first one in the inter-ethnic confrontations going on in the old USSR territory, gained him great popularity well beyond the region and developed political ambitions in him. Very critical of Yeltsin's power and the intervention in Chechnya, he forged alliances with several old partisans disappointed with the Russian President, from Grigori Yavlinski to Yuri Skokov, as well as other dissenting generals. Among these is General Boris Gromov, the last Soviet commandant in Afghanistan who might gain access to the Ministry of Defence.

These men are not democrats in the way the word is understood in the West. Alexander Lebed rejects this term, he takes it from General Pinochet and states that 'only orthodoxy and nationalism can replace belief which has disappeared in Russia'¹⁴. At the same time they should not be confused with the extreme positions of Zhirinovski, described by Lebed as a 'clown'. However we must count on them for the Presidential election in 1996, and even if there is

¹⁴ *Le Monde*, 24 February 1995.

none, if the situation deteriorates further between now and then or if Boris Yeltsin presumes to cling on to power by non-constitutional means.

3.3 Nationalities and regional power

The Soviet empire's falling back on the Russian Federation simplified but did not suppress the problem of the nationalities. Whilst the non-Russians represented nearly 50 percent of the population of the USSR, they are no more than 19 percent (28 million people, 20 million of whom are Muslims) in present-day Russia. In addition there are numerous nationalities widely spread over the territory. The only territory where the Russians are not in the majority are several small Caucasian republics (Dagestan, Kabardino-Balkaria, North Ossetia, Chechnya) as well as Chuvashia in the Urals and Tuva in the Far East. But this does not always mean that a single non-Russian nationality is in the majority: there are no less than 34 nationalities in Dagestan. In addition and if we take away the Caucasian peoples, the largest minorities are the most dispersed, only one third of the 5.5 million Tartars of Russia live in Tartarstan, 29 percent of the Mordvinians live in Mordovia.

One of the results of the very complex splitting up of the country carried out by Stalin in the 1920s, is that Russia is still divided up into 21 republics and 67 regions, territories or cities, that is 88 unities known as 'subjects' of the Federation. But their status has considerably developed during the last two years, as they have been centralised. The concessions which Boris Yeltsin made to them in his ascendant phase, basically to gain their support in the conflict he was then leading against the Soviet and Gorbachev 'centre', were made official on 31 March 1992 by the signing of a highly liberal Federal Treaty, distinguishing the republics from the regions and giving vast rights to the former. On the same date we come back to the principle initiated in July 1991, but suspended after the August coup, providing for heads of regional administration to be elected by the population or by local Soviets and not appointed by the Russian President. Boris Yeltsin was nevertheless opposed to this last provision, as well as to the first fairly erratic attempts aimed at setting up Russian republics in the Urals, Siberia or the Far East. The situation was aggravated in 1993 by the fact that in the conflict which developed between the Russian parliament and the Presidency, the regional powers supported the parliament. In the referendum of April 1993, ten republics and numerous regions in the centre of Russian passed a no-confidence vote in Yeltsin. The decree of 21 September 1993 dissolving parliament was only formally approved by eight out of 89 subjects of the Federation and the day before the assault of the White House in Moscow, 62 of them voted for resolutions demanding the re-installation of the same parliament.

Boris Yeltsin used his victory to restrict the autonomy of the regions and break down what he calls the 'power of the Soviets'. From 7 October 1993 he re-established by decree his power to nominate local governors, whilst the constitution voted in December cancelled the majority of the decentralising provisions of the 1992 Federal Treaty. Its authors constantly stress the principles of 'territorial integrity', the 'unity of the economic area' and the 'unity of the system of the power of the state', whilst the right of 'self determination', mentioned once, is the subject of very restrictive interpretations. It is explained subsequently that this right is exercised by 'the people as a whole', not by the 'subjects', who can not claim to withdraw from the Federation by their decision alone. Finally this notion of 'subjects' effectively puts the republic and the regions on an equal basis, the entities including an ethnic minority and the purely Russian territories. We come back in fact to a Czarist vision of things, when the Sovereign reigned over a multitude of 'provinces' considered

as 'daughters' of the 'little father the Czar'.

Two particular cases stress this development: Tartarstan and Chechnya.

3.3.1 **Tartarstan**

This republic presents several peculiarities: it is the largest in terms of population of all the republics in the Federation and at the same time it is enclosed at the heart of its territory, thousands of kilometres from any frontier. Moreover it only represents a fraction of the Tartar nation; as we have seen, two thirds of the population live elsewhere, from Crimea to Siberia. We would add that the 'colonial' phenomenon has an original dimension here, since the Tartars, dominated by Russia today, dominated Russia themselves for several centuries.

The autonomous Tartar republic was, in any case, the first of all the ex-USSR to proclaim its 'sovereignty' on 30 August 1990 in the hope of becoming the sixteenth federal republic of the USSR, just like Ukraine or Kazakhstan and without making any reference to Russia. The breaking up of the USSR has not put an end to this claim, since it is in the name of this same sovereignty, ratified by referendum on 21 March 1992, that Tartarstan, like the other republics, boycotted the elections organised by Moscow. Nevertheless things changed at the beginning of 1994, on the one hand under pressure from Boris Yeltsin, on the other due to the success, considered very worrying by the Tartar President Mintimer Chaimiev, of the Russian ultranationalists of Zhirinovski in the parliamentary elections. The bilateral treaty signed between Russia and Tartarstan on 15 February 1994 replacing the 1992 Federal Treaty no longer describes Tartarstan as a sovereign state, but as 'a state united with Russia in accordance with the constitutions of the two states'. The only prerogative recognised in the republic is power 'to decide questions relating to Tartar citizenship' and also to protect those called up for conscription to make them do some civil work. But Tartarstan is not free to manage its oil production: every year it must sign an agreement with Moscow to fix the volumes.

This agreement has nevertheless ended the dispute and allowed Tartarstan to send, albeit belatedly, deputies to the Russian parliament. It has also served as a precedent for the neighbouring republic of Bashkortostan, which signed a similar treaty with Moscow on 3 August 1994 as well as with the small Caucasian republic Kalmykia. Its President, the young millionaire Iliumzhinov, who had put himself in a bad position by actively supporting the dissolved parliament of Khasbulatov, finally abandoned the constitution which he had adopted and recognised the 1993 Russian constitution.

The case of Tartarstan and of the two other republics show that national problems can be settled by negotiation, if only the necessary patience is shown in Moscow. Why was this 'Tartar' solution not used for Chechnya? The case is different of course, but the impression remains that they wanted to limit the value of these precedents, perhaps also return to the limited advantages still conceded to the non-Russian regional powers.

3.3.2 **Chechnya**

The dramatic military campaign launched in December 1994 against this small Caucasian republic marked a turning point in the regime, but it is the end of a long process. In 1991 Moscow tried to destroy the independence just declared there by General Djokhar Dudaev, who was elected President by 80 percent of the votes on 27 October (the previous authority had been disregarded for having supported the August coup). On 8 November of that year Boris Yeltsin who, it was said at the time, was pushed into it by his Vice-President Alexander Rutskoi, declared a state of emergency. Troops were even sent into

the capital Grozny but they withdrew three days later, faced with resistance from the population and with no support at the time from parliament, which cancelled the state of emergency.

An 'independent Muslim republic' which was established on 23 November 1991 and separated from neighbouring Ingushetia in June 1992, Chechnya has defied Moscow's power since then. It refused to hold elections which were held in Russia, including those in December 1993. For many months Moscow restricted itself to observing Dudaev's decrease in popularity, due to accusations of corruption and incompetence, and (clandestinely) encouraged the setting up of an opposition, itself divided between the supporters of Umar Avturkhanov, appointed President of a 'provisional council' of the government and those of Ruslan Khasbulatov, the President of the Russian parliament dissolved the previous year who, rejecting political combat in Moscow, decided to return to his native Chechnya.

It was Dudaev who took the initiative in the hostilities by ordering an assault on the opposition's headquarters on 4 June 1994 (at least eight people were killed) and this same opposition which took the initiative on 21 October of asking for help from the Russian army. One month later, on 25 November, Avturkhanov thought he could announce that power had passed to his side. In fact the assault was repelled on the 26th at the cost of some one hundred deaths. But this was when the Russian military intervention began, with air raids from the end of November and an open invasion on 11 December.

Recalling these facts confirms that the events of 1994 repeated a scenario originally sketched out three years earlier and that Boris Yeltsin's decision was not improvised. As with the rebel parliament of 1992-1993, the Russian President left the situation to rot for a long period, after which he decided to use force which was in all likelihood intended at the beginning. Why this adventure, which was extremely costly in men and resources (25,000 dead in three months for the single battle for Grozny), which cut the Yeltsin camp from the liberal and democratic wing of Russian opinion and seriously damaged its image in the world?

Contrary to certain speculation, consideration for the economic and oil situation only played a secondary role in this affair: in 1992 Chechnya scarcely produced 70,000 barrels of oil per day, compared with 6 million barrels of total Russian production currently. At this rate the Chechen reserves would only last for fifteen years of production. Grozny is equally important as a petrochemical centre with two refineries and as a point on the Baku-Novorossiisk pipeline. But all this is secondary in Russia's energy balance sheet and there are other ways of dealing with the oil, notably a pipeline between Astrakan and Novorossiisk which has been studied for quite some time.

The real motivation is political. Boris Yeltsin has very probably been pushed by his Minister of Defence, General Grachev who wanted to dodge accusations of corruption and other problems thrown at him by his enemies, including the army, and he thought he could ensure that the war would be resumed in a 'Blitzkrieg', quickly and happily terminated. The Russian President, for his part, wanted to please the 'national-patriot' majority of this parliament, but also, as we have seen, continue the policy of putting the regions set up in 1993 back on the right path, and intimidate the republics that might have been tempted to follow the Chechen's example. But this calculation was probably wrong.

There were in fact not many of these republics. Amongst all the non-Russian minorities of the Federation, including the most turbulent, the Caucasian nations, the Chechens are a case apart. It is they who were the most difficult

to conquer in the 19th century; the Czarist army had to deploy a contingent of more than a hundred thousand men there for decades and suffer large losses. Their neighbours, the Ingush, the Cherkess and the Kalmyk are much less bellicose. Taking these factors into account, things could have been left as they were, *i.e.*, continuing to destabilise Dudaev's regime by supporting the internal opposition without fearing contamination.

This is why the consequences of the operation are more serious in the long term than in the short term. Even if the war continues to drag on in Chechnya, particularly in the mountains in the South, the relentless and brutal character of the repression should limit its intensity and dissuade the neighbouring people of Caucasia despite the obvious sympathy they feel for the Chechens from joining the rebellion.

Equally, in the short term, Russian opinion should not pose any serious problems for its leaders in this regard. The dissident Sergei Kovalev, who, in January and February 1995, succeeded in mobilising a good part of the media and Muscovite public against the war, recognised, himself, several weeks later that this movement was failing, that indifference was gaining the upper hand. One of the explanations is the traditional hostility, tainted with racism, which the average Russian feels for the Caucasians, treated as 'black sheep', often denounced as vectors of criminality and mafia traffickers - the brutal deportation of thousands of Caucasians from Moscow the day after the October 1993 confrontation with parliament had been one of the most popular measures taken by the authorities to mark the 'regain of control'.

On the other hand, in the long term this war can only continue to undermine democracy which is already somewhat fragile in the new Russia. It serves as a pretext for new controls of the media and new pressure on the 'wrong-thinking', denounced as 'traitors' by the Minister of Defence in person, as Sergei Kovalev has been. It is true that the press is still far from following all the directives from the authorities. But they have gone back quite naturally to the old practices of Soviet propaganda with its surrealist communiqués and wooden language, opponents being described as 'bandits', war as an 'operation to disarm the formation of illegal armies', all the numerous atrocities of the Russian troops coolly denied or attributed to 'provocation'.

Another consequence of the Chechen adventure is that resources are being diverted to peripheral matters, to justify the army's demands for new equipment and new credits which reduces the resources necessary for the reconstruction and the solution of social problems by the same amount.

In an even longer term, the Chechen mess raises the problem of Russia's identity. Witte, minister of the Czar, observed at the beginning of the century: 'There is no Russia, there is only the Russian empire'. Or, as Marie Mandras writes, '350 years of expansion across territory with one single occupant have made it difficult for the Russians to distinguish where Russia ends and abroad begins'¹⁵. So Russia finds it difficult to envisage being outside a space which is not restricted geographically, nor quite colonially in the Western meaning of the term. It is unlike the French or British colony for example in that Russia has dominated populations, the Baltics for example not to speak of countries of Central Europe at the time of the all-powerful Soviet Union, where the standard of living was often higher than in Russia. As we have seen with the Tartars, countries colonised subsequently were sometimes even their 'lords'. Even today Russians are not hurrying to decamp from the states of the former USSR which are now independent, except those who are at war: either

¹⁵ *Documentation française, Problèmes politiques et sociaux*, no. 694, 25 December 1992.

they think they can live under a 'national' power (that is a non-Russian one), or, and more often, they are hardly attracted by repatriation into Russia proper, where almost nothing is done to welcome them.

Beyond the problem of identity, Russia must choose, when faced with 'subjects' tempted by separatism, between negotiation and force, between the empire and democracy. The dilemma is more serious in Russia than elsewhere, not only due to the extent of the territory and the number of dominated nations, but also because negotiation is a very recent practice there and recourse to force is the main line. However this latter choice can only multiply the obstacles preventing Russia's integration into the international community and its economic development.

We must conclude on this point that despite the weight of history, the democratic path is not necessarily inconsistent with retaining the empire or maintaining the sphere of Russian influence. An extreme vision is that of a Russia choosing Western style democracy, refusing all recourse to force to keep a population in its grip and therefore condemned to be a sort of Switzerland, a little larger than the real one, surrounded by hostile dictatorships. Another more optimistic and at the same time more realistic vision is that democratic choice and prosperity would make Russia an irresistible attraction in a European and Asian environment, just as the United States have become in their hemisphere. Contrary to what the Russian nationalists state, Russia is not 'condemned' to an authoritarian regime. But its leaders are far from reaching this conclusion.

3.4 The army

The Chechen experience has also highlighted the disorganisation of the ex-Soviet army. Outdated and badly-maintained equipment; conscripts sent to fight without having had any training, without even knowing where they were; disheartened officers with no maps; families informed of death or injury weeks late; these practices which were already observed during the war in Afghanistan have been accentuated further. The Russian army today is only a patch on the Soviet army of ten years ago, but it is still a considerable institution. The following comments may be made about it:

- Curiously the army was the last Russian institution to be put on its feet. At the time the CIS was established in December 1991, the new Russian power hoped to keep a federal-type army. It was not until four months after the break-up of the USSR and after having observed that the new independent states were setting up their own army that Boris Yeltsin resolved to create a proper Russian army. A 'state commission' was set up for this in April 1992 under the Presidency of General Volkogonov. It was only in May that General Grachev was appointed Minister of Defence in Russia. He still occupies this post today.
- At the same time, Boris Yeltsin committed an error similar to the one committed with regard to the police services. He lost this opportunity to reduce this army radically. The complement was then 2.8 million men, and there was a plan to reduce it further to 1.5 million in 1995. In fact the reduction was only 200,000 men in 1992 and with the war in Chechnya the armed forces still number 2.2 million men at the end of 1994. However, considering the end of the Cold War and the radical change in the international context, it would have been highly preferable to reduce it quickly to approximately 1 million men. We must recall the precedent of 1921, when, at the end of the civil war, Lenin and Trotsky reduced the Red Army from over 5 million men to 560,000 in two years!

It is true that power was then dictatorial and that the distressed economy in 1992 would hardly have enabled this new workforce to be absorbed. But

Russian opinion understood this measure very well at the time and the problems have only been postponed and perpetuated.

- Boris Yeltsin refused to appoint a civilian to the post of Minister of Defence, as had been suggested to him. In this way, he perpetuated the Soviet model and lost this opportunity of coming closer to the practice prevailing in the majority of Western countries. This is another awkward inheritance; the new constitution enabled the military to stand for election and to sit in parliament. This provision goes against the status of 'silent force' which is the army's in true democracies. And that does not prevent the 'Generals' battles' which were going to get worse in 1993 and more so in 1994.
- Maintaining a high complement has also contributed to a constant deterioration of the material and social status of the military. The Minister of Defence estimated the number of military personnel applying for housing in 1995 at 400,000, whilst the construction rate, despite aid supplied by Germany for the repatriation of the Soviet army in the GDR, is only more than 60,000 houses per year. In addition, the army often comes up against bad will of local authorities, often hostile to the installation of repatriated troops in their region. The army also has a bad reputation amongst the population, mainly due to the bad treatment (often inherited from the Brezhnev era under the name of 'diedovchtchina', a practice of initiation) carried out on new conscripts: 169 of them died in 1993 as a result of accidents or incidents of this type without counting the suicides. The army is also affected by corruption, criminal forces and most particularly in Tajikistan, by drug trafficking.
- Under these conditions, recruitment is more and more difficult. Apart from desertions which have multiplied since the beginning of the war in Chechnya, more than 75 percent of young people old enough for military service escape conscription usually by saying they need to continue their studies or for reasons of health. These reasons were recognised by laws voted before October 1993 by the previous parliament at the same time as the length of service was reduced with some exceptions to eighteen months. In addition the quality of the recruits is declining; during the 1980s, 93 percent of the conscripts had been educated at secondary or professional level; this category represented no more than 16 percent in 1993. Finally there are always too many officers in relation to the number of soldiers. Despite a clear improvement of the rate in relation to the past (one general for 530 soldiers in 1978, 1 for 2,218 in February 1993), many of the 50,000 political officers who made up the Soviet army are still in place today and Boris Yeltsin appointed no less than 80 generals in one month in June 1993.
- This army's equipment is in just as bad a state. In the first half of 1994, for example, production in the defence industry decreased by 37 percent in relation to the corresponding period in 1993, whilst production in civil industry has only declined by 26 percent. This is certainly a normal and positive phenomenon considering the enormous weight which the enormous military-industrial complex placed on the Soviet economy. But this fall in production also affects the most modern industries; the decline in production attained 57 percent for military electronics and 56 percent for the aeronautical industry for the same period. The air force received approximately 450 new aircraft per year in the middle of the 1980s. They only received 23 for the two years 1993 and 1994, an insufficient number to replace even those planes which are victims of accidents. The pilots on average only have 25 hours of flight training per year, against 180 to 220 hours for Western air forces. Finally, for the army there has been no training at the level of the division or above since 1992¹⁶. The only sector which seems relatively free from disorganisation is the strategic nuclear army. At least this is the observation, provisional and possibly based on wishful thinking, of foreign experts, who are becoming more worried about the dangers coming from civil nuclear energy and smuggling in nuclear

¹⁶ Article by Benjamin Lambeth in *Foreign Affairs*, March-April 1995.

material than for slack control of the arms and their purveyors. The risk which this enormous arsenal poses (nearly 25,000 weapons today, against 45,000 in 1986) is no less considerable, especially in the event of disorder at the top of the army and the break-up of its unity. Despite the aid supplied by the United States for the protection of stocks, the destruction of the warheads announced by Russian officials (from 2 to 3,000 weapons per year) cannot be checked.

- The doctrine which officially serves as a model for this army is ambitious. The relevant law enacted in October 1993 by the Security Council and which became law on 2 November of the same year (this first act of power reinforced by Boris Yeltsin after the crushing of the rebel parliament was visibly designed to compensate the generals who agreed to join in the repression), provides for major innovations: 1) the possibility of a nuclear response to a conventional attack; the principle of no first use - previously announced by Brezhnev - has thus been abandoned, 2) the armed forces may intervene to maintain order inside the country, 3) they must also face threats from concentrations of foreign troops in regions close to the old USSR and intervene in cases of violation of rights of Russians in the 'near abroad'.
- This doctrine is more frank, more cynical even than the one previously in force, but it is integrated in a very different political framework. As regards nuclear weapons for example, there is no point in the West protesting about Moscow's new doctrine as its own is very close: Washington, London and Paris have always refused to follow Brezhnev in his undertaking of no first use, believing not without reason that this undertaking was not credible and that dissuasion requires maximum clarity. The function of maintaining order assigned officially to the armed forces is no longer very different than that the armies of democratic countries assume in serious cases. It must also be noted that certain officials wanted to go much further. General Igor Roidionov, head of the EMG academy wanted in May 1992 to declare a military hegemony over the Baltic states and the greater part of the Black Sea coast.
- The military largely succeeded in their ambition to set foot again in the 'near abroad'. A total of more than 120,000 Russian army personnel are stationed in all the countries of the ex USSR, with the exception of the Baltic countries. The largest contingents are in Tajikistan, torn apart by civil war (24,000 men), but also in Belarus (25,000 to 30,000 men) and generally in the republics with a long frontier with the 'non-Soviet' countries¹⁷. Although this deployment is made without violence and in agreement with local government there was indirect pressure applied to these governments by the Russian army. So support given in the first instance to the Abkhaz secessionaries in Georgia led to the Georgian government consenting, in October 1993, to its membership of the CIS and at the same time as to the stationing of 5,000 Russian soldiers on its territory, as well as granting five military bases and facilities in three ports of the Black Sea to Moscow. In Tajikistan, the Russian army handled not only the surveillance of the border with Afghanistan but also the maintenance of order in the Dushanbe capital where the 201st army is stationed.
- On the political plane, the loyalty of the armed forces to the political power is now to be treated cautiously. The army saved Boris Yeltsin no less than three times; in August 1991 by not supporting the conservative coup; in December the same year by supporting the Russian President against Gorbachev and by supporting the break-up of the Soviet Union (probably through resentment towards the Soviet President and because it thought it could escape from the disaster, the CIS replacing the USSR); and in October 1993 by agreeing, although it was much more difficult this time, to subdue the rebel parliament. It is probable that its patience has now reached its limit. It is true that the military chiefs, tempted by fascist and reactionary ideologies, such as General

¹⁷ A precise account of troops stationed in the CIS is given in a Report of the Western European Union on 10 November 1994.

Achalov and Rutskoi have received hardly any support, but 56 percent of the military according to the Russian press would have voted for the ultra-nationalist party of Zhirinovski in December 1993.

- Today the growing discontent against General Grachev, Minister of Defence and protégé of Boris Yeltsin, accused first of corruption, then incompetence in the war in Chechnya, as well as the grumblings of Generals Gromov and Lebed (see above) pose a threat to the unity of the army at the top. So far, the army has succeeded in avoiding serious disunity and mutiny. But this situation could change and we might expect to see it play a more important and more determined role in the event of a political crisis in the near future.

3.5 The economy

The double failure of Soviet methods of administrative planning and also the ultra-liberal methods imposed by the Gaidar government at the beginning of 1992 is almost universally recognised in Russia. This double failure explains the disastrous state of the current Russian economy, which affected all the other problems evoked here and complicated reform in all areas. The principal elements of this situation are the following:

- Whilst all the ex-communist countries in Europe - including the Baltic countries - have seen growth again in 1994 (up to + 5% in Poland and + 8.9% in the former East Germany, the only exception being Rumania, still stagnant), Russia and other countries of the CIS continue to plunge into recession¹⁸. Russian GDP has fallen by 15 percent in 1994 and industrial production by 25 percent during the first nine months of the same year, after a fall of 16 percent in 1993 and 18 percent in 1992. This fall also includes some products which traditionally made up the strong points of the Russian and Soviet economy: oil production fell to 354 million tons in 1993, against 399 million in 1992 and 624 in 1988.
- Nevertheless these statistics should be looked at in relative terms. Apart from the fact that they reflect a desirable and inevitable reduction of useless production of the military-industrial complex, it must also be borne in mind that the figures supplied are also less reliable than ever. Those from the previous period were inflated by factory directors anxious to post good quantitative results in relation to the Plan. Today's figures however are under-valued, with the aim of concealing some of the production for clandestine sales or to escape taxes. In addition the Russian Statistics Committee (Roskomstat) has less power of control over the companies than the State Committee of the same name (Goskomstat) had in the Soviet period.
- Inflation, more accurately measurable, is still very high and has continued since the change of regime, although it is slightly lower than in the last period. Of the order of 2,500 percent in 1992, it went to 960 percent in 1993 and approximately 400 percent the following year. The dollar which was worth 1 rouble under Gorbachev went through the 500 rouble barrier in January 93, and 1,000 roubles in May the same year, 1,500 roubles in January 1994, 2,000 six months later. On 11 October 1994 some days after the central bank stopped supporting the national currency, it slumped by reaching 4,000 roubles for one dollar, to rally to some 3,000 in the following days. It is true that this fall had been encouraged in the high echelons of government and business circles, with the aim of minimising debts. Inflation also encouraged the heads of business to do as the state was doing and defer payments of salaries and to suppliers, the volume of unpaid debts reaching one sixth of the GDP in the autumn of 1994¹⁹.
- Privatisations are the only chapter on which we can declare positive results. At the beginning of 1995, it was estimated that the private sector took up

¹⁸ Report from the Viennese Institute for International Economic Comparisons (WIIW), quoted by *Le Monde*, 14 February 1995.

¹⁹ Post-Soviet Prospects, *Bulletin of the CSIS* (Washington), Vol II no. 4, September 1994.

²⁰ Speech by Boris Yeltsin to parliament, 16 February 1995.

40 percent of Russian salaries, whilst, according to Boris Yeltsin, producing 62 percent of the GDP²⁰. However privatisations were both too radical and too partial. Radical in that companies or bodies which should have remained in the public sector, such as Aeroflot (which has been sold in lots) as well as airports and even museums, have been privatised. Partial in that, whilst claiming to reserve shares for the staff, priority was given to former directors who found themselves owners of the same companies whilst managing them with methods from the past. In addition with the return in force of the conservative nationalists, the policy of privatisation became less credible recently. An example of this is the appointment of Vladimir Polevanov as the head of the Russian agency for privatisations and for some weeks only at the end of 1994, a man known for having been an advocate of.... renationalisation. In sum, as the *Financial Times* wrote somewhat harshly, we are dealing with 'companies without owners, operating in a society without laws, with directors who privatise the profits and socialise the losses'²¹.

- Another effect of inflation is to encourage the Russians to spend the money they have quickly or to invest it in a way which limits monetary erosion. They were already doing this under the old system by investing their savings in savings banks which took the place of a banking system. Today the savings banks have been replaced by private banks which have become one of the main areas of activity; there are more than 2,200 banks in Russia today (600 in Moscow only), employing more than 500,000²². It is at their head that the majority of the 'nouveaux riches' are to be found, old nomanclaturists who have used their connections, but also young speculators who, taking advantage of the new general disorder and the public's gullibility, have made profits of 100 percent per year and more. The risks have been commensurate with this freneticism. The typical example is that of the MMM company with its 60 subsidiaries in Moscow and 76 in the provinces which was the subject of a legal case in 1994. According to a Russian newspaper, 57 financial companies set up on the basis of private deposits put an end to their activity without repaying their depositors, and 20 chairmen of bankrupt companies were on the run in November 1994²³.
- So from the outset Russian capitalism became a predator-type of capitalism, based on speculation, currency trafficking, quasi-exclusive trade in exportable raw materials and imported consumer goods. Unfortunately it has remained so, there are very few cases of new production lines set up to manufacture high-quality consumer products accessible to current Russian technology (television receivers, refrigerators, etc.). Banking, trade and services remain the basic activity of newly created companies, to the detriment of small-scale production and craftsmanship, which have remained embryonic alongside the large factories of the Soviet type which have been badly converted.
- An aggravating circumstance is that a large part of the profits from speculation and funds from export are paid into private accounts abroad. These flights of capital which began in 1991 to shelter communist party funds, were continued on a large scale during the following years, hindering investment. The International Monetary Fund (IMF) values these conservatively at 8 billion dollars in 1993 (against 13 billion in 1992)²⁴, but Ivan Rybkin, President of the Duma, estimated in spring 1994 that they are between 1.5 and 2 billion dollars per month²⁵. The total in any case is much higher than the amount of international aid or that of foreign investment in Russia.
- The development of criminality is inseparable from the economic crisis.

²¹ *Financial Times*, 12 August 1994.

²² *Revue Esope*, Paris no.499 - 16.11.94-15.01.95.

²³ *Nezavisimaya Gazeta*, 10 November 1994.

²⁴ *Financial Times*, 25 April 1994.

²⁵ Discussion between Ivan Rybkin and the author, *Le Monde*, 14 May 1994.

²⁶ *Le Monde*, 23 March 1995.

According to the official figures, criminality doubled between 1988 and 1995 with 32,000 assassinations all over Russia in 1994 with an average of 10 to 15 per day in Moscow ²⁶. The greatest number of victims are police officers (200 killed in 1994), but the most spectacular crimes have concerned bankers (some 20 of them have been assassinated in total), deputies (three dead) and journalists. Moscow is still a safer city than New York or other major Western cities. But the problem is made worse in Russia because this criminality, basically economic, feeds on the lack of a legal framework for business development and of credible institutions for law enforcement; commercial disputes cannot be solved by legal means, the last word goes to machine guns and intimidation.

- The same legal vacuum impedes the organisation of the tax system. There is no tradition in this field, since the Soviet state, owner of all the business activities was content to deduct everything it needed at source. The notion of 'Public Treasury' is still largely unknown, it is still the banks and local authorities who collect the majority of taxes, both of them not taking care to transfer everything immediately to the central government. In addition, the contradictory signals emitted by the ukazes of the President, the government directives, the circulars of the central or local government offices and the favours granted to such and such a group or company keep up the confusion. Under these conditions, many prefer to buy a semblance of stability by paying a 'tax' of 30 percent to the mafia rather than by paying even higher absurd taxes to various offices.
- But this 'stability' is acquired to the detriment of the state, which no longer has the resources required to take on the essential tasks as regards infrastructure, social aid etc.. In this area Soviet practice was to entrust the responsibility for social aid to the large collectives of yesteryear, who ran a series of rest homes, crèches, kindergartens and hospitals. This practice has been maintained even when these collectives no longer manage to pay the salaries, the employees are content to appear on fictitious pay slips of their former employer with the sole purpose of continuing to benefit from this social infrastructure. This is why the official figures for employment should be increased. There were officially 1.2 million unemployed in the summer of 1994, or 1.6 percent of the working population ²⁷, but the Russian press gives much higher figures, in the region of 9 million people or 12 percent of the working population ²⁸.
- Agriculture itself is a symbol of failure as regards reform. Whilst the transport and packaging infrastructure remain just as inadequate as under the old regime, privatisation of land, allowed in principle, has not become a reality. The rare peasants who want to become independent receive the poorest plots, are deprived of material and equipment by the local authorities and have to pay exorbitant taxes or interest rates. The others have stayed in the same kolkhozes and state farms where the old presidents and directors have been reinstated practically everywhere, particularly in Central European Russia and Siberia. It should be noted that privatisation has developed better in the regions of orchards, vines, gardens or animal husbandry than in the wheat and cereal regions and that, as in the past, private allotments continue to supply a major part of the production sold on the market. The agrarian party, the most popular in the countryside, is trying in particular to perpetuate the existing system.
- Under these conditions, the model of capitalism currently in operation in Russia is now rejected. Instead of creating and distributing wealth on a wider scale it has multiplied and perpetuated the previous inequalities, pushed a great part of the population below the poverty level and introduced insecurity where employment was once guaranteed. Moreover even if nobody wants or

²⁷ Post-Soviet Prospects, *Bulletin of the CSIS*, volume II no. 4, September 1994.

²⁸ *Segodnia*, 9 August 1994.

thinks it possible to return to the old system, the population can only make two damaging observations for the advocates of reform; 1) they had a better standard of living under Brezhnev; 2) Russian capitalism today resembles the caricature which Soviet propaganda made of it, which has been justified in the event...

- The same applies in respect of Western aid. It is greatly needed, but however massive this aid is, it will always be insufficient, the conditions for its use are not yet right; it is the same legislative framework which must encourage national or foreign investment and this is not in place either. However in the first instance, major Western institutions have used aid funds to send a whole series of advisers from developed countries, with no experience of the Soviet economy and who prescribed a model unsuitable for the country. Secondly, they promised much more than they delivered using the same funds several times over in their calculations and mixing credits of a completely different nature. So of the 24 billion dollars' worth of aid promised to Russia by the G-7 countries in 1992, only 16 were actually paid. The corresponding figures for 1993 were 28 to 8 billion respectively. At the end of 1994 total foreign investment in Russia amounted to 2.7 billion dollars, that is hardly more than one third of the sum received by Hungary alone (7 billion). At the beginning the population did not welcome this aid and accused the new Russian elite of using it for their own profit (which was often the case), or suspected the West of wanting to use it deliberately to weaken Russia ...

In conclusion, the Russian economy has been a victim of two negative phenomena. In the first place and contrary to what happened before in the countries of Central Europe, this economy had been ruined by several years of destructive perestroika well before the real reforms began at the beginning of 1992. Secondly Yegor Gaidar and his 'radical' reforming friends were carried away by a utopian and ideological vision of contemporary capitalism. Encouraged by Western theoreticians of liberal economy, they forgot that the economies of the developed world have only reached their current stage by slow development, that freedom of exchange will not solve all their problems, still less in a country which is at present only at the beginning of this development. As Professor Daniels observed, 'the majority of capitalist countries have seen their economy develop behind protective barriers for decades, and only introduced the convertibility of their currency in the 1970s. China experienced spectacular growth without applying almost any of the prescriptions of the Russian programme of economic reform'²⁹.

The solution will probably happen by a more progressive transition towards a market economy, by stricter control of monetary and speculative movements and by the acknowledged necessity of protectionism. Without questioning the privatisations already completed, the main thrust should be towards the development of small and medium size businesses capable of developing commercial production competitive with the large collectives, towards the creation of conditions favourable to the development of private farming, towards the planned reconversion of the military-industrial complex, and finally towards a large scale offensive against criminality. It is true that all this supposes the existence of a recognised state authority and a legal framework which requires political reform carried out in parallel. The Chinese experience of economic reform prior to political reform has attracted certain leaders in Moscow, but it must be recognised that the time for applying this model in Russia has passed. It should probably have been started with perestroika and the situation is no longer the same today.

²⁹ Robert Daniels, conference given at the Genoa meeting '1985-1995: Perestroika and the search of a new 'Worlds Balance', 11-13 March 1995.

3.6 Foreign policy

Since the break-up of the USSR at the end of 1991, Russian foreign policy has included two very distinct fields; its relations with the old Soviet republics, which they call the 'near abroad' in Moscow on the one hand, and with other countries on the other hand, including the old Warsaw Pact allies which have now become Western countries like the others.

3.6.1 The former USSR republics

It must be remembered here that if things are bad in Russia, they are far worse in the other states of the former USSR. Transcaucasia, plunged simultaneously, at least for a certain period, into an 'international' war (between Armenia and Azerbaijan, and this is not over yet), a 'semi-international' war (between Georgia and Abkhazia) and at least two civil wars (in Azerbaijan first, where we saw three authorities disputing over power, then in Georgia), did not have a glimmer of respite until autumn 1993, when Russia became involved. Central Asia fell back into communist dictatorships which had hardly been reformed, with one country, Tajikistan, itself also a victim of civil war and open to all sorts of infiltrations, Islamic and other, coming from Afghanistan, itself at war.

Even in the West, a more stable region, things are not much better. The Baltic countries bring back or consolidate the power of their old communist bosses (Brazauskas in Lithuania, Gorbunovs in Latvia) and remain, despite Western aid and a slightly improved economic situation, still just as much a tributary of Russian supplies. Moldavia is not ready to leave the insidious civil war which sets it against the Russophobes of Transnistria. Even more serious is the case of Ukraine, the country which could be thought of as being the best placed to leave Soviet stagnation and forge preferential relations with Western Europe. However in 1992 this country dived into an endless economic crisis, to the point where we could speak of 'bankruptcy of independence'. It was only from the summer of 1994 with the arrival of Leonid Kuchma in power that economic reforms were implemented, but at the price of silencing the most visible expressions of independence.

As regards these countries, Russia has several basic trump cards. Rich in raw materials and in sources of energy, it is easily able to dictate its terms given that the economies of these countries, fashioned by Soviet planning and specialisation which had been imposed on them, are totally dependent for their supplies. Russia is also much richer in terms of management, all the national management trained by the Soviet regime in the various fields would only consider their career as satisfactory if it led to Moscow; many, fearful of losing their housing and their professional status, remained there after the break-up of the USSR. This is how Russian diplomacy is served by an army of quality professionals trained in the Soviet Ministry of Foreign Affairs (MID), far superior to that in the other republics.

Finally, Russia's superiority on the military level is overwhelming, not only because the Russian army, the sole heir of the ex-Soviet army, is present in all the regions of the former empire, but also because it is the sole master of the equipment of the new national armies, and because the latter are cruelly deprived of officers (the only exception being Armenia, which had 5,000 officers in 1992, 60 of them generals, in the Soviet army). Whilst waiting for the new states to fill this gap (at least ten years will be needed, even with Western aid which is not even really proposed, except in the Baltic), they are sending their pupil officers to the Russian military schools which enables Moscow and its information departments to set up networks of friends in its former possessions.

The most important phenomenon of the last three years is Russia's return in force to Soviet space, with the exception of the Baltic countries. Several observations need to be made on this subject.

- This return was the most obvious in the military sector (the reconstitution of the economic networks is just as real, but less visible), but unlike what we had been used to in the Soviet period (since the intervention of 1956 in Hungary up to the pressure exerted on Poland at the beginning of the 1980s), it has not been imposed. It is true that all sorts of military and diplomatic manoeuvres on the part of the Russian authorities have contributed in preparing the ground but the interventions were made at the request of the parties concerned and without a change of government as before. Georgia joined the CIS in exchange for help from the Russian army against the Abkhaz incursions first of all and then against the supporters of the former President Gamsakurdia. The fact that the Russian military had previously supported the Abkhazes against Tbilisi in order to put the country at their mercy had to be 'forgotten'. In the same way, the communist government of Tajikistan was the first to ask for Russian intervention against its rebels and to ensure the protection of its border with Afghanistan with the support of the other republics of Central Asia.
- From the Russian leaders' feeling in these conditions that they can spread their wings to the point of considering all the territory of the former USSR as their 'security space', to considering that they have a permanent 'droit de regard' and the monopoly of peace-keeping operations in it recognised by the international community, especially given the financial assistance from the UN as was tried in 1993, was only a single step, made easier by the fact that nobody is ready to take their place. After the failure in ex-Yugoslavia and elsewhere, the candidates for UN peace operations are nowhere in evidence, still less in High-Karabak or the border with Afghanistan.
- In effect the 'thumbs up' given by the military authorities and Russian police to the 'small' regional conflicts fit in with a much more ambitious strategy. Thus the Kremlin is not afraid, after having used them, of keeping its distance with regard to the forces and movements which depend on it. It has stopped supporting the Russophiles of Transnistria and Crimea after having originally encouraged them and the pro-Russian Abkhazes of Georgia. The explanation is simple: the objective is not the Crimea alone, but all Ukraine, not a part of Georgia, but the whole of this republic, with its ports on the Black Sea. Not Transnistria but Moldavia, whose annexation by Rumania must be prevented. The agreement signed in August 1994 confirms the dilemma facing the leaders of Chisinau: their territorial integrity is recognised but their attachment to Rumania will involve the loss of their province beyond Dniestr, which is the most industrialised. In return for this and as many conversations with the political or military Russians in charge show, they are ready to be seen as 'permissive' over the symbols of independence with their close neighbours, 'They have their anthem and their flag; that does not shock us. The basic thing is that they are part of our sphere of influence. And we are not in a hurry'.
- Under these conditions, the CIS is not the still-born construction it seemed to have been originally. No doubt it is deprived of solid structures and its activities are theoretical most often. As the new Ukrainian President Kuchma, who is well disposed to Moscow, has observed, 'the CIS signed 400 documents over three years, and nobody knows what has happened to them'³⁰. No doubt the hopes cherished at the outset of maintaining a federal army in this framework faded away in 1992 with the creation of the current Russian army. But since then Moscow has not ceased to recover 'at the base' the lost ground, according to the principle, 'we act in a multilateral manner if possible, bilateral if necessary'. At the end of 1994 this work was basically carried out with all the old republics, with the exception of the Baltic countries and in part Ukraine.

³⁰ Le Monde, 10 February 1995.

- This policy was nevertheless accompanied by inconsistencies. On the economic front particularly, the Russian government was firstly irritated to see Kyrgyzstan create its own currency but it then expelled Kazakhstan and Uzbekistan from the rouble zone in 1993. Whilst some of the Russian 'establishment' was employed to maintain the old links of the military-industrial complex from one end to the other of the ex-USSR, the liberals allied themselves with the nationalists to cut energy supplies to the new countries incapable of paying their debts in strong currencies. This did not stop them from preventing the states which produced the gas and the oil (Azerbaijan, Turkmenistan) from exporting their production outside Russia; the prohibition on Azerbaijan from exporting its oil other than through Russian territory has moreover led, to no avail, to a revaluation of the Chechen route.
- Finally, on the military level, the manipulations described above often have the effect of uselessly exacerbating the tensions. In Karabakh notably, Russia supported the offensives of the Armenian forces in 1992 and 1993 to excess, which resulted with the latter occupying up to 20 percent of the Azeri territory. Along with this and with the sole aim of stopping the Turko-Armenian rapprochement which the leaders of the two countries wanted, it encouraged the ultranationalists of the Dachnak movement in Yerevan. In Georgia also, it intervened much too late to end the 'micronationalism' of the Abkhazes (they are only a small minority on the territory they are claiming), bequeathing the serious problem of Georgian refugees driven from their land. In other words, Moscow has put its desire to dominate before the aim of contributing to stability in its former empire, which should have been the main one.

We must return to two regions, which require special analysis: Ukraine and Central Asia.

3.6.1.1 *Ukraine*

The fate of the old empire will naturally be played out between Russia and Ukraine. The concept of Ukraine, the cradle of Russia and dubbed long ago 'little Russia' being a totally independent state or, what is worse, hostile to Russia is very difficult for many Russians to grasp and not merely for the fifteen million of them who live in Ukraine. At the same time, Ukrainian independence has always been an old claim, particularly in the West of the country and nobody is suggesting the return to a central Soviet-style state. It is the bitter legacy left by Muscovite centralism which accelerated the proclamation of Ukrainian independence, ratified with a very large majority by the referendum of December 1991, including the East Russian population, and this independence has not been questioned by the new team in power, although it is more conciliatory towards Moscow. Still today, Ukraine is the 'bad pupil' of the CIS, particularly as two thorny problems, the sharing of the Black Sea fleet and the fate of the Crimea, with its Russophile majority and the port of Sebastopol, periodically poison relations with Russia.

That having been said, these problems have been handled with great moderation by officials in the two capitals, in Kiev by Leonid Kravchuk and his successor Kuchma and in Moscow by Boris Yeltsin who, on this ground at least, did not follow the advice of the 'hardliners' or the resolutions (which were often provocative) voted by the parliament. As we have seen, Moscow has not repeated the demands for annexation to Russia put forward by the Russophiles in Crimea; even if Moscow's objective was to extend its influence over the whole of Ukraine and not just on this single region, this attitude has avoided potentially dangerous confrontations and eased relations with Kiev.

Generally, the parallel which is often traced with the Yugoslav situation is quite happily groundless. Unlike the Serbs and the Croats who confronted each other in extremely violent wars and only coexisted for a few decades in

this century, Russians and Ukrainians cohabited peacefully for centuries and have no bloody score to settle between them. Apart from their common culture and religion (not greatly troubled by the problem of the Uniates, which divides the Orthodox Church and the Vatican), the two populations share a common aversion to totalitarianism of which they were equally victims, as well as a deep pacifism, all of which distinguishes them from the populations of the former Yugoslavia. It can reasonably be hoped that this context will enable the differences to be settled by political means, as long as the leaders in the two capitals exhibit the same moderation as in the last three years.

3.6.1.2 *Central Asia*

This region is at least as dependent as the other on Russia in the economic and military spheres, but its inclination for what could be called the 'Asiatic model' of development (controlled market economy, political authoritarianism) has had two consequences:

The first, paradoxically, is that it has found itself more protected from the intrigues of Moscow. With the exception of Tajikistan, in the throes of civil war and totally dependent on the Russian army for the protection of its border with Afghanistan and even for the maintenance of internal order, the local dictators concentrated enough power to keep the various Russian services at a distance and prevent them from interfering in their political interior or in their inter-ethnic relations. So the Uzbek President Islam Karimov, a former First Secretary of the Communist Party who harshly suppressed all opposition, promptly stopped the Uzbek and Kyrgyz violence in 1991 in the Ferghana valley, in agreement with his Kyrgyz colleague Akaev (the only non-communist leader of the region, more 'democratic' but also weaker). These incidents, which it is said locally had been stirred up by the Russian information services, have not been repeated since. Likewise in Turkmenistan, the dictator Saparmurad Niiazov, nicknamed the 'Turkman Ceausescu' (he was re-elected in January 1994 by 99% of the votes) has easily been able to balance Russia's influence by cultivating good relations with Iran and Turkey.

Another consequence of the predominant authoritarianism in the region is that it has contained Islamic fundamentalism fairly solidly. The long period of Soviet secularisation, but also the maintenance of power of the communist leaders who have everything to lose to the power of the mullahs, have contributed to this situation, even if, because of this, Islamic opposition can drape itself in the veil of democracy. This is why since we have spoken for a while of Tajik opposition as an 'Islamocratic' coalition where the Islamic 'horse' carried it far away on the democratic 'wing'. The caution observed by Iran should be noted which, similar to China and Turkey - the other two powers interested in the region and perhaps under the effect of this mutual neutralisation - has not exploited the tensions.

That having been said, there is no guarantee that this situation will be maintained for much longer. Kazakhstan is a potential source of tension, due less to the Islamic threat than to the delicate ethnic composition of this immense republic, where there are practically the same number of Russians as Kazakhs (37% and 38% respectively of its 17 million inhabitants, but with a marked Russian preponderance in the North). Considering the important natural resources and its strategic interest (with the Baikonur space complex in particular) Kazakhstan is both inseparable from Russia and a classic example of a colonial state in as much as, unlike Ukraine, the cultural differences are very marked between the two groups of populations and the anti-Russian reflex is the principal means of affirming Kazakh identity.

3.6.2 'Far abroad'

Some major trends, constant although sometimes contradictory amongst themselves, characterise Russia's attitude faced with the external world, both before and after communism, and even during it.

The first constant is a tendency to activism. From Catherine II to Brezhnev, Russia has always given preference to its external problems, even when these problems did not concern it directly, in relation to its internal problems. In his last work, Alexander Solzhenitsyn blamed the Czars for example for being much too occupied with campaigns in Europe, on their own behalf or on behalf of Western powers³¹, and warned the current leaders against this temptation. However, even today in Russia, geopolitics remains more highly thought of than simple politics, concern goes further to the far off 'brother' (formerly 'brother-party', today 'orthodox brother') than to the nearer Russian 'mujik'. And the current disarray in the country is a further incentive to look for compensation in politico-military gestures, in putting forward the ministries 'of power', information and grand diplomacy.

Another constant of Russian diplomacy is to be shared between an 'Atlantic' tendency and a 'Eurasian' tendency, a follow-up to the quarrels of the past between the 'Westerners' and the 'Slavophiles'. For the first school, the fall of communism has not only put an end to the Cold War, it has made the last barriers between the East and West fall. The new Russia now shares the same values as the West: democracy, market economy and human rights; it has the same enemies called terrorism, fundamentalism, undesirable immigration, even aggression from the South. The objective of Russian foreign policy is therefore to do everything so that Russia is welcome in the Western system, sharing on the side of its new European and American allies in the promotion of common values and acting in concert in this way, within major international organisations. The advocates of this line come from very different backgrounds, since they have been successively Andrei Sakharov (by conviction), Mikhail Gorbachev (by slow evolution and also by necessity), and finally the 'radical democrats' of the first Yeltsin period.

The 'Eurasians' have even more diverse origins. The supporters of the defunct regime, the conservatives and the hankers after the role of the former USSR's great power are the core, but the circle has widened to nationalist or religious circles far removed from communism. For them, Russia is not yet a democracy nor an industrial power, it is almost in the third world and half Asiatic. There is no question of confronting the West, but of standing out from it and cultivating the special links which geography and history gave to Russia on the Southern and Eastern fronts. Like the Atlanticists, some of the 'Eurasians' suspect that the old East-West confrontation risks being transformed into a North-South confrontation. But they prefer to guard against this danger by dealing in a conciliatory way with the various potential opponents, such as the Islamic states, rather than by aligning themselves with the Western countries which are themselves less exposed.

We see that the difference is more in the accent. There are also common points between the two schools, such as the recognised necessity of keeping an influence in Central Asia, or even an interest in keeping good relations with India, a long established ally in Asia (the sale of Russian missiles to this country was one of the first reasons for the tension between the new Russian diplomacy and Washington). On the other hand the 'Eurasians' greatly criticised the policy followed by Moscow at the beginning of the Yugoslav conflict, guilty in

³¹ *The 'Russian problem' at the end of the century*, Alexander Solzhenitsyn, 1994.

their eyes of having neglected the traditional 'orthodox' solidarity between Russians and Serbs in the name of alignment on Europe and the United States. After a clear advantage at the beginning for the Atlanticist movement, the trend was reversed in 1993 in favour of the 'national-patriots', under the same Minister of Foreign Affairs, Andrei Kozyrev, who followed rather than initiated the change.

And yet, this change must not be overestimated. Another constant feature of Russian foreign policy, from Peter the Great to Catherine II and to date, has been the priority direction towards the West and towards Europe. Even the communist regime did not escape the rule since it was marked, under Khrushchev particularly, by long phases of 'attraction-repulsion', even fascination for the Western model. Seen from Moscow, the great Chinese neighbour has always been either a demanding ally best kept at a distance, or an embarrassment that should be neutralised (as with Mao Tse-tung from 1949 until the end of the 1970s), India was only interesting in as far as she helped to contain the Chinese embarrassment and eluded American influence. The first effort has always been towards the West, towards strategic parity and equal dialogue with the United States, together with all round diplomacy (with governments as with opinions) in Western Europe. Gromyko, during his twenty eight years spent at the head of Soviet diplomacy only went to Asia rarely and never to Africa.

All the same the sound of 'Third Worldist' in the 'Eurasian' speech came up against a feeling prevalent amongst the Russians, a sort of skin-deep racism, which although generally non aggressive nevertheless creates a deep division between the white population and the 'others', whether they are Asians or Muslims. Another indication can be seen in the totally different treatment reserved by Moscow for the territorial demands of the East and the West. Whilst Russia has abandoned very important possessions in the West without a fight, we can only be surprised at the resistance put up not only by the hardline conservatives, but by the whole of the Russian political forces (including the 'Eurasians') and a majority of the population to the possible return to Japan of the islands to the South of the Kuriles, a minor territory occupied somewhat by chance by Stalin at the end of a war won in advance. An explanation is that other losses of territory had to be prevented, saved so far, from Russia proper, to protect Königsberg, now Kaliningrad. But this is not enough: there was also the question of vengeance on the East for what had to be conceded to the most redoubtable and most respected partners in the West.

It is therefore probable that any future power in Moscow will broadly follow this pro-Western line but with some diversions and hard-line phases which will depend in turn on the stability of the internal situation: the need to integrate into the international community will carry it all the more quickly over the 'messianism' temptation if the economic situation will go on improving.

In any event, the accent put on cooperation with the West and abandoning ambitions for world revolution will not prevent the leaders in Moscow, whoever they are, from leaning heavily on their immediate neighbours, nor from considering the regions of their ex-empire as being part of their sphere of influence. The principal test in this respect is the plan for extending the Atlantic Alliance to the East.

3.6.2.1 *The enlargement of NATO*

The objections of Russian officials, the military in particular, to the enlargement of NATO are known. Taking the forces of the first military coalition of the world up to their borders would oblige the Russians, according to them, to

draw up entirely new emergency plans and to spend more, thus worsening the economic crisis. The enlargement will have the effect of encouraging the anti-Russian tendencies of Poland, and therefore destabilising the whole of Central Europe. It will encourage any Russian government to reintegrate Ukraine into its bosom, to put pressure on the Baltics, and will feed the frustrations of the nationalists and other fascists, etc.

It will be admitted that NATO's decision is of importance and poses a problem for Moscow. We must imagine that if for example Mexico intends to adhere to an alliance where there are only Europeans, even if well disposed to the United States, there is little chance that Washington's reaction would be positive... At the same time, it is clear that a security problem is posed in a region which, after having got rid of an alliance imposed by the Soviet occupier, does not want to become a 'vacuum'. A Russian veto on a free decision on the part of the population concerned would be the equivalent to reestablishing a zone of influence on the space of the old Warsaw Pact and would confirm that amongst the old communist countries, one of them remains 'more equal' than the others, all quite contrary to the positive development observed all over Europe since the fall of the Berlin Wall.

In the West, there are several theories regarding the enlargement of NATO. First of all there are those who insist on the still uncertain status of the countries of Central Europe and doubt that the alliance, obliged to marry the 'Polish quarrels' and to consider security interests which are not theirs, will lose its cohesion and its logic. They object to any enlargement, but this is a minority position. For the majority of leaders, and notably President Clinton, the principle of expanding NATO to the four Visegrad countries (Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary) has been established, the only question is 'when and how'³². But precisely these nuances are not without importance, and there are three major schools of thought here³³. Those who are called 'evolutionists' think that the problems of Central Europe are economic and social, therefore the integration of these countries into the European Union is a priority. Membership of NATO will follow, but not for ten years. The second school wants 'to promote stability' in the region and is worried about the lack of security which has been created. It considers the enlargement of NATO as an end in itself, a priority, which must become a reality within three to five years. The supporters of the third proposal favour the 'strategic response', a response which will depend on the attitude of Russia. According to them the country should be stabilised first, and not be provoked by pushing the Atlantic plan to its borders. This will only happen if Russia becomes dangerous.

We will look at the second theory here, that of rapid membership. First because of the disadvantages of the two others. They are both dependent on factors external to the alliance, on a decision of the European Union in the first case, and of Russia in the other. This single fact is such as to put the whole matter off indefinitely, all the more so because it will take much longer to fulfil the conditions necessary for membership of the European Community, considering the economic situation of these countries, than for joining NATO. They also risk upsetting American opinion and reducing the commitments of the United States to the old continent. The third, that of the 'strategic response', includes a greater risk still since it is the equivalent, as Henry Kissinger wrote, of 'delaying fire insurance until the day the house is on

³² Speech by Bill Clinton in Warsaw, 7 July 1994.

³³ The spring 1995 issue of *Survival*, the quarterly revue of the IISS, with an article by Ronald D. Asmus, Richard Kugler and Stephen Larrabee, favourable to the rapid expansion of NATO and a reply from Michael Brown, advocate of a waiting position, can usefully be read on this subject.

fire' ³⁴. It is true, as one of the advocates of the 'strategic response' - Michael Brown - explains, that the definition of 'wrong Russian actions' which will automatically involve the extension of the alliance towards the East should be announced now: military reinforcements close to the borders in violation of the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE), violation of the START treaties on nuclear disarmament, attacks on Ukraine's sovereignty, and even the transformation of the CIS into a federation ³⁵. The fact still remains that if we dare not deal firmly with the Russian leaders today, it is difficult to see how we could stand up to a stronger and more defiant Russia.

In fact President Clinton, in his Warsaw speech, took care to state that the enlargement of NATO 'will not depend on the emergence of a new threat in Europe'. And this prudence was not simply rhetoric. Although the Atlantic Alliance was founded principally to counter the Soviet threat, another of its functions was originally to consolidate democracy in the European countries ravaged by war and fascism, and first in West Germany. Briefly it meant organising in the Western half of a very imperfect and divided world a 'new order'. And this order has succeeded so well that these countries liberated from communism in the second half of the continent ask to be a part of it now. It will also be noted that the Atlantic Treaty preceded the Treaty of Rome by nine years and that this schedule is not due to chance; the first event made the second one possible by creating the political and security conditions necessary for European construction. This is another reason, in the second phase which is opening up today, not to reverse the order of factors, at the risk of losing precious time.

Of course, the post-war conditions are not totally transferable to Eastern Europe today. It was much easier to consolidate democracy in West Germany when this country was conquered and the aim of the alliance was, as Lord Ismay, one of the first Secretaries General of NATO, proclaimed, to keep 'the Americans in, the Russians out and the Germans down'. The Polish cannot be treated in this way, and the most 'reasonable' institutions are not able to guarantee the good behaviour of their members. Membership of NATO did not dissuade Turkey from invading Cyprus, the presence of Greece in Atlantic and European organisations does not prevent this country from cultivating nationalism of another age and from adopting a threatening stance towards several of its neighbours.

The fact remains that the opposite arguments are just as valid (Where would the Greeks be if they had not been held back by the European Union and NATO? Without NATO, wouldn't the Yugoslav conflict have spilled out over all the Balkans?) and that the role of NATO remains essential for stability in Europe. George Bush has been frequently criticised for having spoken too early of the 'new world order'. But this is not a reason for refusing to try to organise such an order wherever one can, namely in Europe. This is possible precisely thanks to NATO, and this is why this instrument should be put into operation. The current conditions lend themselves to it, but this will not always be the case.

Nevertheless two problems need to be settled at the same time.

1. The first is the fate of the other countries in the East, those where membership of NATO is not for the moment on the agenda. There are ten of these, from Ukraine to the Baltic countries and from Slovenia to Bulgaria, more than double the four of Visegrad. Don't those countries need security just as much as

³⁴ *Washington Post*, of 19 December 1994.

³⁵ *Survival*, op. cit.

the others? In fact these people themselves are divided over these questions. Ukraine, which has not applied to join NATO and some of whose leaders envisage a policy of neutrality like Austria's, can only find an advantage in seeing NATO balancing Russia's weight on its Western flank. It is the same for the Baltic States or the countries of Southern Europe. As Austria, Finland or Sweden discovered to their advantage during the whole of the Cold War, the umbrella of NATO extended in reality beyond its official zone, covering neutral countries as well. And even today, we cannot imagine that NATO will remain passive faced with aggression or a threat of aggression against one of the countries which are today candidates for membership: this shows just how the problem already exists for these countries as well as for the alliance and that it must find a response.

2. The other problem is that of the Russian reaction. Two points must be stressed here:
 - The enlargement of NATO is not a hostile gesture to Russia and cannot be presented as such. It is basically a political gesture, intended to consolidate the conquests of democracy in Europe by giving it the guarantee of the United States and the rest of Europe. As Moscow is claiming to have more or less the same ideals, there should be no conflict in this matter which should go ahead in a spirit of cooperation. The Russian leaders had also agreed to this possibility earlier, when Boris Yeltsin recognised that Poland was free to choose its alliances. This attitude on the part of the Russian leaders is more easily justified since the reunification of Germany, carried out within the framework of NATO (and this concession from Gorbachev was painful for another reason at the time) enabled a full expansion of relations between Bonn and Moscow; thus it can be thought that it will be the same with a Poland better assured of its security thanks to NATO.
 - Russia will not be a member of the Atlantic Alliance or the European Union and it cannot be. Its entry into NATO would force the alliance to undertake excessive and unrealistic commitments (should it undertake to defend the Russo-Chinese border and the Kurile Islands?) or it would dilute the alliance into a sort of secondary OSCE which would decrease the level of security for everyone. Membership of the EU is also impossible even in the long term for a country which is much 'too big and too different' in relation to its other members. There is nothing polemical about this and it does not even have to be spelt out to Moscow that, as Henry Kissinger has put it, 'the Russo-Polish border will be the European political border'³⁶; Russia can and must be part of Europe, but not in the same security space.

What should cooperation between these two spheres cover? The Partnership for Peace (PFP) which has been offered to Moscow was a step in the right direction, until deviating from its initial function by becoming an excuse to close the door of the alliance to the countries of Central Europe. If on the other hand this partnership goes hand in hand with the enlargement of NATO, it must be extended and deepened in the direction of Russia, Ukraine and other non-member countries. Amongst the useful suggestions, we must mention closer military and political cooperation between the United States and Russia, the organisation of regular and statutory contacts between Moscow and the various Atlantic organisations, including the group for defence plans and nuclear plans, even the conclusion of a treaty between NATO and Russia aiming to organise consultations and cooperation at times of crisis. All forms of association are desirable, on condition, as the Atlantic Council has stressed, that they do not have the effect of giving Moscow a right of veto on decisions of the Alliance. This is the price of its cohesion and effectiveness.

³⁶ *Internationale Politik*, no. 1, January 1995.

For the same reason it is not desirable for the new members' conditions of membership, especially if they must include restrictions (limitation of NATO's role and the stationing of troops on Polish territory for example), to be negotiated with Moscow. If Poland should become a member of the alliance, let her become a full member: membership is first of all a political gesture, the necessary adjustments on the military level (compatibility of equipment and forces, stationing of foreign troops) can only follow; and moreover nothing is urgent in this sector in the absence of any specific threat. On the other hand, it is appropriate to explain the conditions for enlargement to Moscow and very probably to hear Russia's demands for the revision of the CFE Treaty on disarmament in Europe; the enlargement of NATO in fact changes the premises of this text, which was based on the division of Europe into two military blocs. Equally as regards institutions, Russian demands should be heard. Moscow has shown an understandable interest in the Organisation for Security and Cooperation in Europe (the OSCE), not only because this was an old inheritance of Brezhnev which the USSR had brought to the baptismal font but also because it is the only European institution of which it is a member in its own right. There is no question of course of making the OSCE the supreme institution by subordinating to it NATO, the WEU, the NACC (the North Atlantic Cooperation Council), the Council of Europe and all other organisations existing on the old continent.

On the other hand the OSCE could become a sort of European UN if only it functioned better; at the moment, the rule of consensus which requires at least the tacit agreement of its 53 members for any decision, makes it even less effectual (if possible) than the General Assembly of the UN, where votes are won with a majority. This rule must be adapted but the creation of an OSCE directorate can also be envisaged, with a composition similar to that of the UN Security Council but with nobody having a veto, of members revolving round a core of eight permanent members belonging to the various regions, as suggested by Z. Brzezinski: United States, Russia, Ukraine, Poland, France, Great Britain, Germany and Italy³⁷. Just like the UN, the OSCE could 'sub-contract' peace operations to alliances or groups of countries, to NATO and to the WEU on the one hand but also to the CIS just as long as this institution retains its credibility and operates on democratic lines. Nevertheless everything will depend on the attitude of Moscow to the enlargement of NATO, which must progress alongside it.

3.7 Conclusion

Let us summarise our principal conclusions here.

Until recently, the great Russian change had taken place with a remarkable lack of violence, which was unprecedented; nothing in common notably with the ravages and the brutality of the civil war in Yugoslavia. But the military adventure in Chechnya and the instability which arose from it in Moscow changed this image. The constant encroachment of criminality, corruption and the mafia have gone along with economic regression, without preventing a more imperialistic attitude in Moscow vis-a-vis its neighbours and the external world.

For all these reasons, the relative stability obtained during the first half of 1994 has given way to a period of uncertainty, heavier with threats, as if the worst was still to come. No credible party has been constituted, power has been personalised around Boris Yeltsin, on the basis of personal rivalries and a growing intrusion of economic interests into political life. Tendencies to

³⁷ *Foreign Affairs*, January/February 1995.

authoritarianism are only counterbalanced by the anarchy which prevails at the grass roots, which gives little chance of returning to the old communist regime or to a regime of the dictatorial type. Under these conditions a political remedy is more than ever necessary and at the same time problematical, a doubt hovering over Boris Yeltsin's will to leave power and to put his term of office at risk in 1996 as planned.

The army despite its difficulties, remains a considerable institutional force and an insurmountable political factor, faced with a discredited civil power. It might, under the impulsion of new people, play a more autonomous and more committed role in the crises to come. But there is the risk of seeing it divide, which would mark a new stage in the break-down of the system.

On the economic level, the solution to the crisis will probably emerge from the implementation of a more gradual transition towards a market economy, by a stricter control of monetary and speculative movements, and by the recognised necessity for protectionism. The West must stop imposing recipes which are for it the result of a very long evolution, whilst this evolution has hardly begun in Russia.

Russia must also choose, in the face of its separatist 'subjects', between negotiation and force, between an imperial attitude and the maintenance of democratic structures. It is also highly probably that the success of democracy and market economy would finally be the best cohesive factor for the whole of Federal Russia.

Another striking fact of the last three years is that Russia, despite its problems, has managed to re-establish a strong influence in the old republics of its 'near abroad'. Its overwhelming military preponderance gives it a role in the forefront of the organisation of the ex-Soviet space as far as security is concerned and the CIS is no longer the still-born construction that it seemed to be at the time of its creation in 1992. Although relations with Ukraine have been well managed until now on both sides and a catastrophic scenario as in Yugoslavia can be discounted, Central Asia could well turn out to be a potential source of tension in the long run, particularly due to the fragile demographic balance of Kazakhstan and the Islamic tendency in the region.

In foreign policy, Moscow aims to use its status as a nuclear power to take on, but with much less credibility than before, the role of a great power in its regional environment, particularly in the old Warsaw Pact area. The West however must act to consolidate stability in this region by extending the Atlantic Alliance to Poland and to other countries in Central Europe, whilst reassuring Russia and including it in the exercise, both in the framework of the Partnership for Peace and in that of the OSCE. In any case, historical tradition leads us to think that Russian diplomacy will continue to be orientated first towards the West, but with set-backs and hard-line phases. The need to integrate into the international community will overcome the tendency towards 'Messianism' as the economic situation steadily improves.

The West must in any case take the specifics of the Russian situation into consideration. It must admit the need for a long period of transition before moving to democracy and a market economy, not impose non-transferable theoretical models, and also admit that Russia will probably never completely resemble a 'normal' Western country. For this reason, but also due to its size and its geographic position, it does not have a place in NATO or in the European Union. This must not prevent the cooperation which Russia will always need, whatever its government.

De centrale plaats van Duitsland in de Europese politiek

4

Bindende kracht of bron van divergentie?

M.C. Brands

R. Havenaar

Inhoudsopgave

Deel I De Duitse kwestie

4.1	Eenheid: geschiedenis en toekomst	91
4.1.1	Eenheid, expansie en agressie	91
4.1.2	Een nieuwe weg: integratie	92
4.1.3	De omwenteling van 1989/1990	93
4.2	Machtig, maar gehandicapt en verstrengeld	95
4.2.1	Gewicht en bewegingsvrijheid	95
4.2.2	Zwaarder belast	97
4.2.3	Militair gehandicapt	98
4.2.4	Verstrengeld	99
4.2.5	Aparte categorie	99
4.3	De natie als kwelgeest	100
4.3.1	Identiteit en geschiedenis	100
4.3.2	Verkettering als verleiding	101
4.3.3	Links en de nationale identiteit	103
4.3.4	Sonderweg	105
4.3.5	Identiteit en Normalität	106

Deel II Belangen en verplichtingen

4.4	The American connection	111
4.4.1	Partner in leadership?	111
4.4.2	De as Bonn-Washington	112
4.4.3	De NAVO	113
4.4.4	Amerika en Europa	114
4.5	'Zwang nach dem osten'	115
4.5.1	Midden-Europa als achterland	115
4.5.2	La force des choses	116
4.5.3	Rusland	118
4.6	Frankrijk: een overvleugelde, maar onmisbare partner	119
4.6.1	De Franse kwestie	119
4.6.2	Evenwicht en de militaire factor	121
4.6.3	Entente: opgaven en spanningen	123

Deel III Bindende kracht of bron van versplintering?

4.7	Duitsland en Europa: politiek als duivelskunst	129
4.7.1	Economische en politieke belangen	129
4.7.2	Combinatiedwang en differentiatie	130
4.7.3	EMU en evenwicht	133
4.7.4	Bonn als politiek duivelskunstenaar	134

Deel I

De Duitse kwestie

4.1 Eenheid: geschiedenis en toekomst

4.1.1 Eenheid, expansie en agressie

Sinds de eenwording in 1990 is Duitsland veroordeeld om in Europa een leidende rol te spelen. Het gewicht van dit centraal gelegen land is enorm gegroeid. Een gelijkwaardig tegenwicht ontbreekt, zolang de Verenigde Staten de ambitie houden hun aanwezigheid in Europa te beperken en Rusland worstelt met economische achterlijkheid en politieke turbulentie.

Welk Duitsland zal zich in deze nieuwe omstandigheden ontwikkelen in wat voor soort Europa?

Niet alleen de Fransen, ook de overige burens van de Duitsers stellen die vraag, met in het achterhoofd een Duitse geschiedenis die omtrent het antwoord meer onbehagen dan vertrouwen wekt. Zal het nieuwe Duitsland in staat zijn als motor van integratie te functioneren en weten te voorkomen dat het sterke centrum voor de derde maal in deze eeuw de Europese verhoudingen ontwricht? Voor dat laatste is niets minder dan een politiek huzarenstuk vereist. De Duitse natie zal zich niet te sterk, maar ook niet te zwak mogen manifesteren. In het eerste geval ontstaat het gevaar dat tegenkrachten worden opgeroepen, desintegratie optreedt en de stabiliteit wordt aangetast. In het tweede geval dreigen de ontwikkelingen in Europa stuurloos en de speelbal van onvoorspelbare omstandigheden te worden.

Zijn stabiliteit en vrede mogelijk indien het hart van Europa wordt beheerst door een machtige Duitse staat? Eeuwenlang is die vraag negatief beantwoord. Vóórdat Duitsland in 1871 een eenheid werd, is in talrijke tractaten - vooral afkomstig uit Frankrijk - betoogd dat het Europese statensysteem alleen stabiel kon zijn indien in het centrum een politiek vacuüm heerste. Het Heilige Roomse Rijk bood dankzij zijn zwakke samenhang volgens deze opvattingen lange tijd de vereiste overloopruimte.

Na de nederlaag van Napoleon waakte in 1815 ook het Weense Congres voor het ontstaan van een sterke staat in het midden van Europa. De oprichting van de Duitse Bond - met zijn losse en dualistische structuur - had als belangrijkste doelstelling machtsconcentratie te voorkomen. De grote Europese mogendheden werkten samen in een 'concert' en alle beschikten over een eigen invloedssfeer. Ze hielden elkaar in een soort *balance of power*, die werd beheerst door allianties en contra-allianties. Buitengaats waakte Groot-Brittannië ervoor dat zich op het Europese continent geen hegemoniale macht manifesteerde. Dankzij dit door de Engelsen bewaakte machtsevenwicht kon een flink aantal kleine staten hun zelfstandigheid bewaren. Slechts gedurende korte periodes rees het gevaar dat deze anti-hegemoniale structuur door het imperialisme van één der mogendheden werd aangetast.

Toen Bismarck in 1871 na een oorlog met Frankrijk Duitsland tot een eenheidsstaat maakte, betekende deze 'Witte Revolutie' nog niet direct het einde, maar wel een aantasting van het Europese evenwichtssysteem. De 'Duitse kwestie' was geboren: dit machtige centrum kon moeilijk in het bestaande stelsel worden ingepast en werd als nieuwe politieke macht, ontstaan als gevolg van oorlogen, niet door Groot-Brittannië geaccepteerd als gelijke partner. Bovendien was de Duitse eenheidsstaat intern verdeeld en labiel. Die laatste eigenschap was de erfenis van een Duitse geschiedenis die bol stond van contrasten en conflicten: tussen protestanten en katholieken, tussen Oostenrijk en Pruisen, tussen aristocraten en bourgeoisie, tussen particularisme en nationalisme, tussen traditie en moderniteit, om met een paar voorbeelden te volstaan ¹.

¹ Zie: Tim Blanning, 'Empire and state in Germany 1648-1848'; in *German History*, 12 (1994), blz. 220-236, aldaar 221.

Het intern gespleten en extern niet geaccepteerde Duitsland kon aanvankelijk vreedzaam blijven functioneren dankzij de diplomatieke stuurmanskunst van Bismarck, die in het Europa van vijf grote mogendheden er altijd voor waakte te behoren tot de groep van drie die tegenover de andere twee stond. Na zijn aftreden werd de Duitse natie echter een 'unruhige Grossmacht' met expansionistische ambities, die intern ten prooi raakte aan een politieke strijd die soms opliep tot aan de rand van burgeroorlog. Tot een *Einheit der Deutschen* kwam het nooit, hetgeen de verleiding groot maakte om de interne verdeeldheid te overwinnen door externe agressie. Toen Duitsland poogde de Britse maritieme suprematie aan te tasten, was een van de belangrijkste oorzaken van de Eerste Wereldoorlog geboren.

De smadelijke nederlaag waarop die oorlog uitliep, de afstraffing die Duitsland zich bij de vrede van Versailles moest laten welgevalen en de beperkte binnenlandse steun die de republiek van Weimar kreeg, maakten het probleem van Duitslands status in Europa nog urgenter. Tegen die achtergrond waren in 1929 de dood van Gustav Stresemann, het anker van verdraagzaamheid en staatsmanswijsheid in de Weimar-democratie, en de economische crisis die het jaar daarop de werkloosheid opjoeg, tegenslagen die niet konden worden opgevangen. Na de benoeming in januari 1933 van Adolf Hitler tot *Reichskanzler* kwam weldra een nationaal-socialistische beweging aan de macht die met haar extremistische nationalisme Europa in een oorlog stortte waarin Duitsland vernietigend werd verslagen.

4.1.2 Een nieuwe weg: integratie

Dat een verenigd Duitsland te sterk is om in het Europese statensysteem te passen en intern voortdurend onrust vertoont, was al vóór 1871 een topos van het Europese politieke denken. De geschiedenis van de Duitse eenheidsstaat, die in 1945 eindigde met de bezetting en vervolgens met de deling van dit land, leek de juistheid te bevestigen van een these die sterk de nadruk legt op de samenhang tussen *innere* en *äussere Staatsraison*. Met de stichting van de Bondsrepubliek in 1949 werd een poging ondernomen om de Duitse kwestie op een andere manier te beheersen, namelijk door de integratie in Europa op basis van verzoening met ervijand Frankrijk.

Die ontwikkeling kwam op gang onder druk van de Verenigde Staten, die tijdens de Koude Oorlog de leiding hadden van het Westerse kamp. Al eind jaren '40 leverde de regering in Washington een directe bijdrage aan de Europese samenwerking door het aanbod van de Marshall-hulp te verbinden aan de eis dat de deelnemende landen het eens moesten worden over een gemeenschappelijke lijst van wensen. In de jaren '50 werden de Verenigde Staten bij hun voortgaande aanmoedigingen tot integratie geïnspireerd door het verlangen dat de West-Europeanen een grotere verantwoordelijkheid op zich zouden nemen in de afweer tegen de expansiedrang van de Sovjet-Unie. De Amerikanen, die in het Europese nationalisme altijd een hoofdoorzaak hebben gezien van de oorlogen op het oude continent, hoopten bovendien de Europeanen te overreden om naar Amerikaans voorbeeld op te gaan in een bond van staten.

Toen de Bondsrepubliek in 1955 met de ondertekening van het Verdrag van Parijs in ruil voor de aansluiting bij de NAVO voor een deel externe handelingsvrijheid kreeg, gebruikte Bondskanselier Adenauer de nieuwe speelruimte om de toenadering tot Frankrijk krachtig te stimuleren. Deze verzoening was al in 1950 begonnen met de lancering van het plan-Schumann en de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Voor Adenauer en zijn opvolgers werd de Europese samenwerking een belangrijk middel om het nieuwe Duitsland te rehabiliteren en een volwaardige plaats te geven binnen het Westerse kamp.

De unieke voorwaarden waaronder die integratie op gang kwam, kunnen niet genoeg beklemtoond worden. De verpletterende ervaring van de Tweede Wereldoorlog maakte de geesten al voor een deel rijp om deze nieuwe weg in te slaan. De Amerikaanse aanmoedigingen hadden eveneens een stimulerende werking en waren mede het resultaat van een Russische dreiging die ook nog op andere manieren bijdroeg aan de Westeuropese samenwerking. Het achtergebleven, oostelijke deel van Europa, dat met zijn grensproblemen en conflicten tussen nationaliteiten traditioneel de Europese regio was 'where the wars came from', kon worden buitengesloten. Bovendien was het mogelijk de klemmende kwestie buiten beschouwing te laten hoe de grote Russische mogendheid in het Europese statenstelsel moest worden geïntegreerd.

Maar de allerbelangrijkste voorwaarde die de toenadering tussen Bonn en Parijs mogelijk maakte was, zoals generaal De Gaulle herhaaldelijk heeft opgemerkt, de Duitse deling. De opsplitsing van dit land stelde Frankrijk in staat om min of meer op voet van gelijkheid met de Bondsrepubliek samen te werken. Toen de Westduitse staat de Franse natie economisch begon te overvleugelen, waren er altijd nog de internationale status van Frankrijk en de nucleaire *force de frappe* die Parijs het politieke middel verschaftte om met Bonn samen te werken op basis van een 'équilibre des déséquilibres'.

4.1.3 De omwenteling van 1989/1990

De hervormingen in het Sovjetblok en de opening van de Berlijnse muur maakten de Duitse hereniging mogelijk. Onmiddellijk werd de vraag actueel welke gevolgen deze *Epochenschnitt* voor de Europese samenwerking zou hebben. Met de Duitse deling zijn ook de andere voorwaarden verdwenen die lange tijd de integratie hebben bevorderd: de Russische dreiging en de Amerikaanse druk. Het 'evenwicht der onevenwichtigen' tussen Bonn en Parijs is ondermijnd en ook in andere opzichten is het krachtenveld van de Europese politiek binnen korte tijd radicaal veranderd. Italië dreigt uit elkaar te vallen, Groot-Brittannië is geneigd zich terug te trekken op zichzelf, maar vooral van belang is dat West-Europa zich niet langer van het Oosten kan afschermen. De uitbreiding van de Europese Unie in die richting betekent het opnemen van partners die een geheel andere ontwikkeling in hun natie- en staatsvorming hebben doorlopen. Dat feit zal de aard van het integratieproces drastisch veranderen en de Bondsrepubliek onvermijdelijk in een belangrijker en centraler positie plaatsen.

'The Cold War had a theme, it was an exceptional period', schreef William Pfaff in de zomer van 1994. 'We are well out of it. We are back to the usual disorder of history'². Zeker is dat met het einde van de Koude Oorlog de overzichtelijkheid uit de Europese politiek is verdwenen. Zal in die onzekere omstandigheden het bestaan van een Duitse eenheidsstaat in het centrum van Europa wederom onverenigbaar blijken te zijn met een regulering van de Europese verhoudingen?

De geschiedenis mag dan zijn teruggekeerd, zij doet dat in een andere gedaante, die in menig opzicht een breuk met het verleden markeert. De Duitse eenwording werd dit keer niet afgedwongen door agressie en oorlog, maar werd geregeld met behulp van telefoon en chequeboek³. De inwoners van de Bondsrepubliek reageerden in het najaar van 1989 op het perspectief van de eenwording eerder met verlegenheid of zelfs afweer dan met geestdrift. De hereniging werd afgedwongen door een Oostduitse bevolking die evenmin door nationalistische passie werd gemotiveerd, maar door vrijheidsdrang en

² *International Herald Tribune*, 7 juli 1994.

³ Timothy Garton Ash, 'Germany's choice', *Foreign Affairs* (1994), blz. 5-81, aldaar 65.

verlangen naar welstand. De eenwording mocht dan wel 'een gift van de geschiedenis' zijn, kanselier Kohl heeft zich sinds 1990 al herhaaldelijk beklagd over het gezocht en gesteun waarmee dit geschenk is ontvangen.

Een ander groot verschil met het verleden is dat het verenigde Duitsland louter door bevriende naties is omringd en geen herziening van zijn grenzen eist. Ook verwierf de Bondsrepubliek tijdens haar veertigjarige bestaan de verdiende reputatie van een stabiele democratie, die met gemak was opgewassen tegen de aanvallen van een virulent terrorisme en de tegenslag van economische depressie. Bovendien toonde deze staat zich gedurende decennia een betrouwbare partner in zowel de Atlantische als de Europese Samenwerking.

Deze Europese integratie vormt een andere belangrijke breuk met de geschiedenis. De integratie mag dan in een onzekere fase zijn gekomen sinds met het einde van de Koude Oorlog een aantal stimulerende voorwaarden is weggevallen, anderzijds is de onderlinge verstrengeling zover voortgeschreden dat het moeilijk voorstelbaar is hoe deze vooruitgang door regressie zou kunnen wegwijnen of zelfs in haar tegendeel zou kunnen omslaan. Inmiddels is echter wel duidelijk geworden dat de doelstelling om de nationale staten te laten opgaan in een Europese federale unie te hoog gegrepen is.

Onmiddellijk na het einde van de Koude Oorlog raakte Europa in een euforische stemming over de mogelijkheden de naties van het oude continent samen te smelten tot een harmonieuze orde, beheerst door vrede, collectieve veiligheid, zelfbeschikking en integratie. Op 4 oktober 1990 verklaarde Oskar Lafontaine, de toenmalige politieke leider van de SPD, in de Duitse Bondsdag dat de nieuwe eenheidsstaat slechts gedurende een overgangsfase zou bestaan en vervolgens zou 'oplossen' in een Verenigde Staten van Europa. Kanselier Kohl ging ervan uit dat de Duitse eenwording om tenminste twee redenen gepaard moest gaan met een verdieping van de Europese integratie. Hij nam de zorgen van de burens over de Duitse vereniging zeer au sérieux, hoe ongegrond hij deze zorgen ook achtte, en wilde voorkomen dat in de Duitse politiek de verleiding weer zou kunnen ontstaan oude machtspolitiek te bedrijven. Kohl was naast de Franse President Mitterrand de belangrijkste gangmaker van het in december 1991 ondertekende Verdrag van Maastricht, dat niet alleen voorzag in de oprichting van een Europese Monetaire Unie (EMU), maar ook in een Europese Politieke Unie (EPU). Kohl's uitgangspunt was en is nog steeds dat economische integratie zonder politieke integratie gedoemd is te mislukken.

Inmiddels is Europa hardhandig uit de droom van de harmonieuze samenwerking ontwaakt. De oorlog in het voormalig Joegoslavië illustreerde op extreem wrede wijze hoe zeer nationale zelfbeschikking en vrede ook in het nieuwe Europa van de jaren '90 met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Dit gewelddadige conflict leidde bovendien tot ernstige verdeeldheid tussen de belangrijkste Europese partners. Daarnaast bleek het beginsel van de collectieve veiligheid een lege huls te zijn: passiviteit beheerste de houding van zowel de EU-lidstaten als de overige leden van de 'internationale gemeenschap'.

De gereserveerde en soms zelfs vijandige ontvangst die het Verdrag van Maastricht in vooral Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk ten deel viel onderstreepte hoe sterk het verlangen bleef om vast te houden aan de nationale identiteit en hoe gering de bereidheid was om soevereiniteit over te dragen aan een Europees orgaan. De onvermoeibare pogingen van kanselier Kohl om 'Maastricht' aanvaard te krijgen konden niet verhinderen dat zelfs in Duitsland verzet opkwam tegen de onomkeerbaarheid van het integratieproces. Tijdens het debat over de ratificatie van het verdrag eiste de Bondsdag het recht op om in de toekomst vóór de uiteindelijke toetreding tot een monetaire unie zelf te toetsen of aan de vastgelegde criteria werd voldaan. Ook het

Bundesverfassungsgericht sprak uit dat er van een automatisme geen sprake kon zijn. Timothy Garton Ash concludeerde: '... has Germany regained sovereignty only to surrender it? Even for the world's most dialectical nation, this may be a twist too far' ⁴.

De openstelling van de binnenmarkt op 1 januari 1993 was een bewijs dat in de Europese integratie ook de laatste jaren substantiële resultaten op economisch terrein worden geboekt. Anderzijds is inmiddels duidelijk dat de in 'Maastricht' geïntroduceerde term 'unie' te geflatteerd is. De nationale staat sterft niet af en de democratisch gekozen regeringen in Europa moeten, zoals de reacties op 'Maastricht' laten zien, rekening blijven houden met de vaak nationaal georiënteerde belangen en emoties van hun kiezers. De politieke integratie is ver achtergebleven bij de economische integratie en vooralsnog zal het integratieproces meer het karakter dragen van een georganiseerde samenwerking tussen regeringen dan van een opgaan in federale overkoepelende verbanden.

Die conclusie betekent dat Duitsland, of het wil of niet, als nationale staat onvermijdelijk belast wordt met verantwoordelijkheden die de status van centrale macht in Europa met zich meebrengt en minder onder Europese dekmantel kan opereren dan het Duitse streven is geweest. Al in 1991 schreef de Hongaars-Amerikaanse historicus John Lukacs in *The End of the 20th Century*: 'But now Communism and the Soviet Union have collapsed; British power is largely gone; and the prestige and power of the US have begun to decrease. Should we then wonder that the prestige of Germany may be rising again?' ⁵. De gegroeide machtspositie van Duitsland is niet gezocht, maar eenvoudig voortgevloeid uit de veranderingen die het einde van de Koude Oorlog markeren. Hoe zal dit nieuwe Duitsland dat wordt geconfronteerd met zoveel zwaardere verantwoordelijkheden, zijn macht gebruiken? Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden vastgesteld waaruit deze macht bestaat en aan welke grenzen zij is gebonden.

4.2 Machtig, maar gehandicapt en verstrengeld

4.2.1 Gewicht en bewegingsvrijheid

Het is officiële Duitse politiek te ontkennen dat de macht van Duitsland sinds 1990 aanzienlijk is gegroeid. De verleiding blijft groot om de eigen machtspositie te verhullen door de betekenis te beklemtonen van Europese en andere multilaterale verbanden. Duitse belangen worden vaak gepresenteerd als onderdeel en afgeleide van meer algemene en vooral Europese belangen. Bovendien is de federale structuur van dit verenigde Duitsland een belangrijke beperking van de bewegingsvrijheid van de bondsregering.

Ook wordt in Bonn voortdurend de continuïteit beklemtoond met de buitenlandse politiek van de oude Bondsrepubliek. Keer op keer bezweert men dat de banden met Parijs en Washington, de kern van de *Westbindung*, onaangestast blijven en dat Duitsland in de EU niet 'more equal' is geworden dan de andere partners. Zowel angst voor de eigen machtspositie en de daarbij behorende verantwoordelijkheden als voor de reacties van de buurlanden op een groot en sterk Duitsland, lijken ten grondslag te liggen aan de verzekeringen dat alles bij het oude is gebleven.

De feiten spreken een andere taal en laten zien hoezeer het Duitse gewicht is gegroeid. Hoewel het huidige verenigde Duitsland slechts tweederde deel

⁴ Ibid., blz. 75.

⁵ John Lukacs, *The End of the Twentieth Century and the End of the Modern Age* (New York 1993), blz. 79-110, aldaar 108.

bezit van het grondgebied waarover het Wilhelmijnische Duitsland vóór de Eerste Wereldoorlog beschikte, is het territorium van de Bondsrepubliek sinds 1990 met meer dan veertig procent toegenomen. Dit met afstand grootste land binnen de EU is bovendien de meest oostelijk gelegen lidstaat. Deze ontwikkeling betekent in samenhang met de ineenstorting van de Sovjet-Unie, die het Russische machtscentrum meer naar het Oosten heeft teruggedrongen, dat de geopolitieke invloed van Duitsland in Europa door het ontstane 'vacuüm' onvermijdelijk veel groter is geworden.

De Duitse bevolking is met 27 procent toegenomen: een kwart van de totale bevolking in de EU woont nu in Duitsland. Sinds 1990 wordt een derde deel van de totale economische produktie in de EU door de Duitsers opgebracht. Meer dan vijftientig procent van het Brusselse budget wordt door de regering in Bonn gefinancierd. Minder bekend, maar van groot belang is bovendien dat Duitsland de derde wapenleverancier van de wereld is. 'Bevölkerungsmässig, wirtschaftlich, geopolitisch, militärisch, also auf fast allen Feldern, auf der es ankommt, findet sich Deutschland nach Wegfall der Belastungen durch den Kalten Krieg in einer überlegenen Position', concludeert de Duitse politicoloog Hans-Peter Schwarz, die zijn eigen regering voorhoudt dat de angst om dit feit ronduit te erkennen een slechte raadsman is: '... es wäre doch unerlaubte Tiefstapelei, Deutschland weiter hin als Mittelmacht zu bezeichnen, wie das bisweilen noch geschieht' ⁶.

Uit het eerste citaat van Schwarz is al af te leiden dat het Duitse gewicht niet alleen is gegroeid door uitbreiding van grondgebied of vergroting van het Bruto Nationale Produkt, maar meer nog door het wegvallen van een aantal obstakels die voorheen de manoeuvreerruimte van Bonn beperkten. Tijdens de Koude Oorlog was de bewegingsvrijheid van de Duitse regering afhankelijk van de politieke *Grosswetterlage* die goeddeels door Washington en Moskou werd bepaald. Na 1970 probeerde de Bondsrepubliek, voor een deel met succes, een eigen relatie met de Sovjet-Unie op te bouwen. Ook toen bleef de regering in Bonn echter voor de Westduitse veiligheid afhankelijk van de Amerikanen, die voor de leiders in het Kremlin de belangrijkste gesprekspartner waren. Door haar frontlijnpositie in Europa en door de daarmee verbonden deling van de Duitse natie bevond de Bondsrepubliek zich tijdens de Koude Oorlog in een kwetsbare positie.

Het bestaan van de DDR, de Duitse anti-staat die óók na de toenadering van de jaren '70 het bestaansrecht van de kapitalistische Bondsrepubliek ontkende, maakte de West-Duitsers chantabel. Vooral economisch was de regering in Oost-Berlijn afhankelijk van haar tegenhanger in Bonn, maar het unieke karakter van de *innerdeutsche Beziehungen* bood mogelijkheden tot afpersing. Door de kwetsbare positie van West-Berlijn werd de Westduitse regering gedwongen absurd hoge bedragen te betalen voor elke autobaan tussen dat stadsdeel en de Bondsrepubliek. De DDR schrok er niet voor terug de West-Duitsers een hoge prijs te berekenen voor de 'verkoop' van politieke gevangenen.

In talrijke alledaagse kwesties moest Bonn rekening houden met de wensen van de regering in Oost-Berlijn, om te voorkomen dat de kloof met de onderdrukte Duitse medeburgers *drüben* nog groter zou worden. De relatie tussen beide staten bestond uit een wonderlijk chiasme: de officiële politiek van zowel Bonn als Oost-Berlijn was erop gericht de ander te laten verdwijnen, maar sinds de *Ostpolitik* op gang kwam, raakten zij met elkaar verbonden door een dicht net van onderlinge betrekkingen.

⁶ Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Berlin 1994), blz. 75 en 70.

Sinds de ineenstorting van het communisme en de Duitse eenwording is niet alleen de DDR verdwenen, maar verloren ook de andere Middeneuropese staten hun chantagemogelijkheden. Altijd konden deze leden van het Warschaupact in de relaties met Bonn rekenen op de steun van een Sovjetleiding die voor Bonn in het kader van de *Ostpolitik* de belangrijkste partner bleef, naar wie om redenen van eigenbelang goed geluisterd moest worden. Vanuit Moskou werd er wel zorgvuldig voor gewaakt dat de relaties van Bonn met Oost-Berlijn niet te innig werden.

Het vertrek van de Russische troepen uit de voormalige DDR en Oost-Berlijn, korte tijd later gevolgd door de aftocht van de Westerse geallieerden, markeerde in de zomer van 1994 het definitieve einde van een periode waarin de Bondsrepubliek in hoge mate onder internationale curatele stond. De tijd van 'a contained Germany in a (self)contained (Western) world' was voorbij: Duitsland had zijn zelfstandigheid en daarmee grotere handelingsvrijheid teruggekregen.

4.2.2 Zwaarder belast

"Die Leichtigkeit des Seins" des alten (west)deutschen Bundesrepublik ist definitiv dahin', schreef Joschka Fischer, sinds oktober 1994 fractievoorzitter van de *Grünen* in de *Bundestag*, in zijn boek *Risiko Deutschland*⁷. De bewegingsvrijheid van de Duitse natie is toegenomen, maar daarmee ook haar verplichtingen en verantwoordelijkheden. De integratie van de nieuwe *Bundesländer* is zowel politiek-psychologisch als financieel een belastende opgave. Slechts een kleine minderheid van de bevolking in de voormalige DDR heeft het gevoel tot één Duitse natie te behoren. De grote meerderheid is van mening te worden achtergesteld, hoewel de regering in Bonn sinds de eenwording jaarlijks meer dan 150 miljard DM in deze gebieden investeert om het economisch herstel te bevorderen.

'Germany has gained weight through unification and lost strength', concludeerde Theo Sommer⁸. Nog in 1989 exporteerde de oude Bondsrepubliek aan kapitaal 106 miljard DM, sindsdien hebben de nieuwe verplichtingen de regering gedwongen op grote schaal kapitaal te importeren. De rente is daardoor gestegen en de staatsschuld, die voordien altijd uitzonderlijk laag was en als zodanig een solide fundament vormde van de economische voorspoed, steeg in 1993 tot 60 procent van het Bruto Nationaal Produkt: alleen al dat jaar sloot de regering leningen af tot een bedrag van 5 procent van het BNP⁹.

Ook de Centraal- en Oosteuropese staten, inclusief Rusland, doen een zwaar beroep op Duitsland bij hun uitzonderlijk moeilijke taak de economie te saneren. Men hunkert niet alleen naar investeringen, maar ook naar substantiële bijstand om de staatsschuld te verminderen. Bij de pogingen het lidmaatschap te verwerven van de EU, om daarmee toegang te krijgen tot de Westeuropese markten, kijkt men hoopvol naar het meest nabijgelegen en verreweg belangrijkste lid van de Unie: Duitsland. Meer nog dan Brussel is Bonn het zwaartepunt in de relaties tussen West- en Midden-Europa.

Duitsland heeft er groot belang bij deze Middeneuropese verlangens te beantwoorden. Het is sinds 1989 weliswaar geen frontlijnstaat meer, maar door zijn centrale ligging op een andere manier kwetsbaar geworden. Een eventuele mislukking van de hervormingen in een van de oostelijke buurlanden zal de Duitse natie blootstellen aan massale immigratie of een politieke wanorde die

⁷ Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik* (Köln 1994), blz. 14.

⁸ *Newsweek*, 18 juli 1994.

⁹ *The Economist*, 1 oktober 1994.

kan overslaan. Kortom, de nieuwe verhoudingen in Midden- en Oost-Europa hebben de Bondsrepubliek meer bewegingsvrijheid opgeleverd, maar ook geconfronteerd met grotere verplichtingen en nieuwe gevaren.

4.2.3 Militair gehandicapt

Het gegroeide Duitse gewicht vindt niet alleen een keerzijde in de toegenomen lasten, maar wordt bovendien ingeperkt door historisch bepaalde handicaps. De geschiedenis van de Duitse eenwording in het midden van Europa roept bij de buurstaten achterdocht op. Bonn zal met dit wantrouwen rekening moeten blijven houden en van de toegenomen invloed slechts met *Augenmass* gebruik dienen te maken. Het verleden heeft bovendien op de Duitsers zelf een traumatiserende werking gehad: velen zijn vervuld van aversie tegen militaire macht als zodanig en wensen nooit meer Duitse soldaten op vreemd grondgebied te zien opereren. Zoals Peter Glotz, vooraanstaand Bondsdaglid voor de SPD, het uitdrukte: Duitsers hebben deze eeuw genoeg geschoten.

Met die uitspraak vertolkte hij vooral de gevoelens van links Duitsland. Ook elders in het politieke spectrum heerst echter grote terughoudendheid om de legermacht van 370.000 manschappen, waarover Duitsland volgens de '4+2'-akkoorden van eind 1990 mag beschikken, een actieve rol te laten spelen. De Duitse regering onttrok zich tijdens de Golfoorlog aan een directe militaire bijdrage met het omstreden argument dat de grondwet van de Bondsrepubliek geen activiteiten 'out of area' toelaat, hoewel al eind jaren '80 in de Perzische Golf Duitse mijnvegers actief waren geweest. Inmiddels heeft het *Bundesverfassungsgericht* op 12 juli 1994 deze interpretatie van de grondwet ontkracht en de constitutionele weg geopend voor deelname van de *Bundeswehr* aan militaire interventies van de VN of andere internationale organisaties, na toestemming van de Bondsdag. De politieke omstreedenheid van dergelijke acties is daarmee allerminst verdwenen. Op 20 december 1994 nam de regering in Bonn het controversiële besluit positief te reageren op het verzoek van de NAVO om Tornado-gevechtsvliegtuigen beschikbaar te stellen die de eventuele evacuatie van de in het voormalige Joegoslavië gestationeerde VN-militairen zouden moeten begeleiden. Een enquête wees echter uit dat tweederde deel van de Duitse bevolking deze beslissing afwees¹⁰.

Dit besluit van de Bondsregering was niettemin een noodzakelijke en welkome eerste stap om los te komen van een militair-psychologische *Selbstfesselung* die wordt versterkt doordat de Bondsrepubliek tijdens de Koude Oorlog louter importeur van veiligheid is geweest. West-Duitsland kon zich veertig jaar lang verschuilen onder de Amerikaanse atoombomparaplu en zich daardoor eenzijdig toeleggen op de rol van *merchant nation*. Tijdens een conferentie van het instituut-Clingendael op 14 september 1994 waarschuwde de Franse veiligheidsspecialist Pierre Lellouche dat, indien de Duitse regering blijft weigeren haar verantwoordelijkheid als exporteur van veiligheid te aanvaarden, Duitsland niet alleen in de VN wegloopt van de rol die bij zijn status hoort. Het dreigt op die manier ook in Midden-Europa te belemmeren wat het wil bevorderen, namelijk dat deze regio onderdeel wordt van een Europees veiligheidssysteem dat een remmende werking heeft op de herleving van het nationalisme in deze regio.

Toen minister van Buitenlandse Zaken Genscher tijdens het begin van de Joegoslavische crisis tegenover zijn Britse ambtgenoot Hurd de noodzaak van een militair ingrijpen beklemtoonde, antwoordde zijn gesprekspartner met de vraag of Genscher bedoelde dat anderen troepen moesten sturen. Als

¹⁰ *Süddeutsche Zeitung*, 7 en 8 januari 1995.

Duitsland niet bereid is de internationale leerschool van de gewapende interventie te doorlopen, zal het tijdens een crisis voor zijn partners nooit een betrouwbare bondgenoot kunnen zijn. Verantwoordelijkheden blijven afschuiven is een handelwijze die niet alleen een slechte invloed heeft op de Europese stabiliteit, maar ook belemmerend werkt op de normalisering van het nationale bewustzijn die noodzakelijk is om Duitsland op verantwoorde wijze in internationaal verband de rol te laten spelen die het niet kan ontlopen.

4.2.4 Verstrengeld

De manoeuvreerruimte van het machtiger geworden Duitsland wordt niet alleen ingeperkt door verplichtingen en handicaps die een normaal functioneren in de weg staan. In de internationale verhoudingen tussen democratische staten gaat het vooral om het gemeenschappelijk garanderen van veiligheid en het bevorderen van welvaart. 'Macht' bestaat in die constellatie niet uit het vermogen te domineren, maar invloed uit te oefenen binnen een patroon van wederzijdse afhankelijkheid. 'Deutschland', schreef de veiligheidsspecialist en vroegere staatssecretaris Lothar Rühl, 'ist wie die meisten anderen Staaten abhängig von internationalen Bindungen und kann im wesentlichen nur eine Aussenpolitik begrenzter und jedenfalls untergeordneter nationaler Autonomie bei der Bestimmung, Vertretung und Wahrung "nationalen" Interessen betreiben, wenn sich an den multilateralen Rahmenbedingungen nichts ändert.'¹¹

De Duitse natie is al lang niet meer een 'ruheloses Reich' dat op jacht is naar afzetgebieden. Duitsland is ook op veiligheidsgebied verstrengeld geraakt in een net van interdependenties en kan de grootste invloed uitoefenen indien het daarmee rekening houdt. Met een politiek die is gericht op dominantie zou het tegenkrachten oproepen die het land schade zullen berokkenen. Daarom zal de Duitse regering niet vaak openlijk het argument kunnen hanteren dat zij de sterkste is, zoals minister van Buitenlandse Zaken Kinkel in het recente verleden tijdens EU-onderhandelingen tweemaal deed om zijn zin door te drijven: inzake de uitbreiding van de EU met Oostenrijk, Zweden en Finland en toen de benoeming van Jacques Santer tot voorzitter van de Europese Commissie aan de orde was¹². Alleen met veel tact en bereidheid tot inschikken zal Duitsland erin slagen in Europa de 'zachte hegemonie' uit te oefenen die in overeenstemming is met zijn omvang, ligging en economische kracht.

4.2.5 Aparte categorie

Een natie kan haar eigen omvang niet uitzoeken en er evenmin voor wegruipen. Alle nieuwe verplichtingen en oude handicaps nemen niet weg dat door de eenwording Duitsland de centrale macht van Europa is geworden en een grotere bewegingsvrijheid heeft gekregen. Die combinatie verheft deze staat tot een aparte categorie in de kring der Europese naties. Duitsland heeft een grote kwalitatieve sprong gemaakt op de ladder die de rangorde van de internationale politiek aangeeft.

Die positie wekt grote verwachtingen, in Midden-Europa, maar ook bij voorbeeld in de Verenigde Staten. Aan de andere kant hopen de partners in de Europese Unie dat de Duitse regering niet haar wil zal doordrijven op basis van haar gegroeide gewicht. Hoe onontkoombaar deze overheersende invloed soms is, blijkt bij voorbeeld uit de uitwerking van de plannen voor een monetaire unie. Onder Duitse druk kwamen de lidstaten overeen de stringente voorwaarden te aanvaarden die aansluiten bij de eisen van de Bundesbank.

¹¹ Lothar Rühl, 'Einige Kriterien nationaler Interessenbestimmung', in W. Heydrich u.a. red., *Sicherheitspolitik Deutschlands: neue Konstellationen, Risiken, Instrumente* (Baden-Baden 1992), blz. 741-759, aldaar 744.

¹² *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 december 1994.

Bij herhaling zullen de verwachtingen die aan de Duitse regering worden gesteld, blijven wringen. Voortdurend zal Bonn worden uitgedaagd het onverenigbare te verenigen. Consistentie is voor de buitenlandse politiek van elke staat een problematische eis, maar voor Duitsland geldt dit a fortiori: in het grote centrum van Europa kruisen vele politieke, economische en culturele breuklijnen elkaar en 'verdichten' zich talloze Europese problemen. Theo Sommer gaf blijk zich te realiseren hoe moeilijk de taak is om de talrijke eisen te beantwoorden die aan de Duitse politiek worden gesteld: 'Sie (unsere Freunde) werden uns immer Grossmannsucht oder Kleinmannsucht vorwerfen, wie es gerade passt ¹³.' Toch zal Duitsland de verleiding moeten weerstaan om uit weerzin over zoveel onbegrip de oude expansiedrang in te ruilen voor een verongelijkt zich terugtrekken op zichzelf.

Het dilemma tekent zich steeds scherper af: of de politieke integratie van Europa blijft stagneren, of Bonn neemt - gesteund door andere lidstaten - het initiatief om stagnatie te voorkomen. De Frans-Duitse samenwerking zal hierbij cruciaal blijven. De Europese politiek wordt namelijk geconfronteerd met immense taken, die zonder Duitse druk niet zullen worden vervuld. Daarom wordt Duitsland gedwongen afscheid te nemen van de 'Urlaub von der Weltpolitik' die het decennia lang heeft genoten ¹⁴. De vraag: welk Duitsland in welk Europa?, zal in de eerste plaats door de Duitsers zelf - in dialoog met de Euro-partners - beantwoord moeten worden. Anders gezegd, de Duitse natie zal een definitie van haar nationale prioriteiten niet kunnen ontlopen. Juist die taak roept echter in Duitsland grote weerstanden en emoties op.

4.3 De natie als kwelgeest

4.3.1 Identiteit en geschiedenis

Om het kapitaal te vergaren dat nodig is voor het herstel van de nieuwe *Bundesländer*, en het gevaar van verhoogde inflatie te weren, moest na de eenwording de Duitse rente kunstmatig hoog worden gehouden. Deze politiek leidde tot een sterke positie van de DM op de internationale geldmarkt, waardoor vooral de Britse en Franse munt onder grote druk kwamen te staan. Al in 1992 besloot de Britse regering het Europees Monetaire Stelsel, het fundament van de beoogde EMU, te verlaten en in augustus 1993 moesten de binnen dit systeem geldende marges aanzienlijk worden opgerekt om de Franse *franc* de mogelijkheid te geven mee te blijven functioneren en devaluatie te vermijden.

Dit voorbeeld, waarin in een tijd van recessie de eisen van monetaire integratie en de wederopbouw van Oost-Duitsland met elkaar botsten, laat zien hoe Duitsland wordt geconfronteerd met verplichtingen die in combinatie niet volledig te vervullen zijn. Een grote verenigde staat die omringd is door negen buurlanden moet geregeld kiezen: niet iedereen kan in gelijke mate tevreden worden gesteld. De regering in Bonn wordt voortdurend uitgedaagd haar nationale prioriteiten te bepalen.

De hardnekkigheid waarmee deze noodzaak wordt ontkend is te herleiden tot de traumatische herinneringen die het begrip 'nationaal' (om over 'nationalisme' maar te zwijgen) in Duitsland oproept. 'Nur Primitiven', schreef Ernst Jünger, 'schlagen beim Erdbeben auf die Seismographen ein' ¹⁵. Nu Duitsland sinds de aardbeving van de eenwording weer de centrale macht in Europa is geworden, lijken veel Duitsers het inderdaad te hebben voorzien op de seismografen 'nationaal belang' en 'nationale identiteit'.

¹³ *Die Zeit*, 24 juni 1994.

¹⁴ Aldus Christian Meier, 'Am Ende der alten Bundesrepublik', *Mercur*, juli (1994), blz. 561-572, aldaar 565.

¹⁵ Geciteerd in Schwarz, *Zentralmacht Europas*, blz. 64.

De onwil om de dingen bij de naam te noemen is in de eerste plaats het schadelijke resultaat van de op zichzelf te waarderen schaamte over de periode waarin het nationaal-socialisme Europa tiranniseerde. Identiteit wortelt voor een belangrijk deel in continuïteit en de verwerking van dit donkerbruine verleden hangt als een molensteen om de hals van de Duitse natie. Het probleem zit echter nog dieper, is in zekere zin zelfs al zo oud als de Duitse eenheidsstaat zelf. Over het rijk dat in 1871 werd gesticht schreef Henry Kissinger in zijn *Diplomacy*: '... in contrast to other nation-states Germany did not possess a philosophical framework'. In Groot-Brittannië was de natievorming verbonden geweest met de trots op parlementaire vrijheden en instituties, in Frankrijk bood na de revolutie van 1789 het appèl aan de universele rechten van de mens een ideële ondersteuning. De Duitse eenheidsstaat die in 1871 door Bismarck werd gesticht was daarentegen 'an artifice, being foremost a greater Prussia whose principal purpose was to increase its own power'¹⁶. Van begin af werd nationale identiteit in Duitsland gedefinieerd in termen van machtsuitbreiding.

Onzekerheid over grenzen en vorm, over omvang en politiek stelsel, zijn altijd een beletsel gebleven om een stabiel identiteitsgevoel te ontwikkelen dat als 'philosophical framework' kon dienen voor het nationale belang. Zowel vóór als na de Eerste Wereldoorlog ging rusteloosheid in de buitenlandse politiek samen met labiliteit in de binnenlandse verhoudingen, tot de nazi-dictatuur na 1933 het 'volkse' nationalisme tot uitgangspunt maakte van interne tiranie en externe agressie. Na 1945 verdween de nationale kwestie naar de achtergrond, doordat Duitsland verdeeld werd en voor de duur van de Koude Oorlog onder internationaal toezicht werd geplaatst. Er volgde een periode waarin het overgrote deel van de Duitsers hun collectieve identiteit konden afgeven in de garderobe van de Europese en Atlantische Samenwerking¹⁷.

4.3.2 Verkettering als verleiding

Sinds 1990 staat Duitsland opnieuw voor de opdracht een nationaal besef te ontwikkelen en rijst de vraag in hoeverre de geschiedenis en de instituties van de veertig jaar oude Bondsrepubliek, een natie van een ander formaat die in een ander internationaal krachtenveld opereerde, tegenwicht kunnen bieden aan het belaste verleden van de Duitse eenheidsstaat. Zullen de Duitsers in staat zijn een collectief bewustzijn te ontwikkelen, een historisch geworteld besef dat richting geeft aan hun belangen en opgaven? Hoe vaag het ook naar zijn aard zal moeten blijven, een dergelijk bewustzijn is onmisbaar om een samenhangend concept te creëren van het nationale belang, om het eigen formaat - niet te klein, maar vooral niet weer te groot - te bepalen. Zal Duitsland in staat zijn een 'normaal' land te worden, dat zijn eigen macht erkent zonder zijn geschiedenis te verloochenen?

Het debat dat deze vragen uitlokken is niet zonder risico's, omdat de Duitse natie nu eenmaal door haar geschiedenis, ligging en omvang een chronisch *überangestrengte Nation* is, waar elke poging tot normalisering door de hoge druk abnormaal verloopt. Discussie over deze thema's verloopt al snel volgens het schema van de wederzijdse verkettering. Anderzijds zijn pogingen om dit debat te ontlopen ineffectief: ze stimuleren zowel een gemakzuchtige neiging tot provincialistische introversie als een schadelijk vluchtgedrag in de richting van een 'Europa' dat gebruikt wordt als bezweringsformule om oude demonen en nieuwe onzekerheden uit te bannen¹⁸. Europa blijkt die

¹⁶ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York 1994), blz. 170.

¹⁷ Meier, 'Am Ende der alten Bundesrepublik', blz. 565.

¹⁸ Robert Picht, 'Europa - aber was versteht man darunter? Aufforderung zur Überprüfung der Denkmuster', *Merkur* (September/Oktober 1994), blz. 850-866.

collectieve identiteit, die 'sense of belonging' niet te kunnen verschaffen die er in de oude Bondsrepubliek lange tijd van verwacht werd.

Eén van de belangrijkste kwesties die aan de orde moet komen luidt immers: welke Duitse natie in welk Europa? Om vast te kunnen stellen waar het met de Europese Samenwerking naar toe moet, zal de leidende natie in de EU moeten weten wat zij wil. In welke mate zal Duitsland zich willen en kunnen blijven oriënteren op het Westen, respectievelijk hoe zwaar zal het zijn verplichtingen in het Oosten moeten laten wegen? Wat zullen de gevolgen zijn van de beoogde verhuizing van het regeringscentrum naar Berlijn, dat dichtbij de Poolse grens ligt? Is het voor Duitsland, dat zich als Europese natie in een aparte categorie bevindt, mogelijk in Europa een vorm van *Normalität* te vinden?

De herinneringen die de vraag naar de plaats van Duitsland in Europa oproepen zijn complex. Als men uit de schaduw van het verleden wil treden, respectievelijk zich op dat verleden wil oriënteren, welk verleden wordt dan bedoeld? Dat van Frederik de Grote, Bismarck, Wilhelm II, Stresemann, Hitler? Hoe is het *überhaupt* mogelijk het gevoel te ontwikkelen bij een volk te horen waaruit zulke onvoorstelbare misdaden zijn voortgekomen? Kan een grotere verantwoordelijkheid worden aanvaard, meer macht in Europa worden uitgeoefend, zonder in oude fouten te vervallen? In de discussie over collectieve identiteit en nationaal belang hangen vraagstukken van interne en externe aard nauw samen. Aan welke limieten moet een eventuele Duitse bijdrage aan internationale militaire operaties worden gebonden? Mag Duitsland alleen meedoen aan interventies die onder auspiciën staan van de Verenigde Naties?

Zeker is dat een krachtige buitenlandse politiek tot grote interne verdeeldheid zou leiden. En hoe zullen de Duitsers reageren op een ernstige crisis die de veiligheid van het land direct bedreigt? De Bondsrepubliek heeft zich gedurende veertig jaar een stabiele democratie betoond, maar zullen deze wortels in extreme omstandigheden lang en sterk genoeg blijken? In het oordeel van Christian Graf von Krockow klinkt onzekerheid door: '... die Reserven des Freiheitsbewusstseins, die in der Krise aufgeboten werden können, (sind) geringer als anderswo' ¹⁹.

De verhouding tussen interne verdeeldheid en buitenlandse politiek komt ook tot uitdrukking in de ambitie van sommige *Bundesländer* om er een eigen Europese politiek op na te houden. De regionale verschillen in economische kracht zijn in vrijwel geen Europees land zo groot als in Duitsland: vergeleken bij het EU-gemiddelde kan bijvoorbeeld Hamburg bogen op een productieniveau van 190 procent en Thüringen van slechts 28 procent. Die ongelijkheid is vaak een stimulans om zich vooral in Brussel te manifesteren met een eigen *Nebenaussenpolitik*. De Duitse federale structuur brengt de grote variëteit van oriëntaties van het buitenlands beleid tot uitdrukking.

Dat feit voert direct naar de vraag in hoeverre de oude en nieuwe *Bundesländer* sinds de hereniging een politieke eenheid vormen. Dat dit nog maar in heel beperkte mate het geval is bleek uit de uitslag van de op 16 oktober 1994 gehouden Bondsdagverkiezingen. In de voormalige DDR zijn de grote volkspartijen CDU en SPD veel zwakker vertegenwoordigd dan in de oude *Bundesländer*, terwijl de FDP in de *Ostländer* zelfs geheel is weggevaagd. De PDS daarentegen, die voor het overgrote deel is opgebouwd uit ex-leden van de Communistische eenheidspartij SED, behaalde in de nieuwe *Bundesländer* 22 procent en in de oude slechts 0.4 procent. Ook de vraag in hoeverre de Duitse natie erin zal slagen de massale stroom van immigranten te integreren, is van betekenis voor de verhouding tussen interne stabiliteit

¹⁹ C. Graf von Krockow, *Die Deutschen vor ihrer Zukunft* (Berlijn 1993), blz. 117.

en collectieve identiteit. Sinds 1990 heeft meer dan de helft van alle Europese asielzoekers zich in Duitsland gevestigd: alleen al uit het voormalige Joegoslavië werden meer dan een half miljoen vluchtelingen opgenomen. Op een totale bevolking van tachtig miljoen telt het land nu 6 miljoen uit het buitenland afkomstige inwoners. De aanhang van extreem-rechtse partijen, die proberen de vreemdelingenhaat aan te wakkeren en te exploiteren, is blijkens verkiezingsuitslagen opvallend klein, zeker in vergelijking met de buurlanden Frankrijk en Oostenrijk. Maar de talrijke aanslagen op vreemdelingen, een aantal malen met dodelijk gevolg, onderstrepen telkenmale de actualiteit van een xenofobie die herinneringen oproept aan de zwartste bladzijden uit de Duitse geschiedenis.

Deze aanslagen hebben bovendien de discussie losgemaakt over de vraag of immigranten de mogelijkheid moet worden gegeven van een dubbel staatsburgerschap. Dit debat heeft de aandacht gevestigd op de uitzonderlijke manier waarop in Duitsland de vraag wordt beantwoord wie een Duitser is. *Nationhood* wordt aldaar traditioneel gedefinieerd in termen van een etnisch-homogene volksgemeenschap en niet, zoals in andere Westeuropese landen, in termen van een territoriaal afgebakende rechtsgemeenschap. Artikel 116 van de huidige Duitse grondwet verbindt het staatsburgerschap met het begrip *Volkszugehörigkeit*. Elders in Europa en zelfs in Kazachstan woonachtige *Deutschstämmigen* hebben op grond van etnische verwantschap automatisch recht op een Duits paspoort, in tegenstelling tot Griekse of Turkse immigranten die al lange tijd in Duitsland wonen. Indien zij de Duitse nationaliteit willen krijgen, dienen ze niet alleen aan bepaalde voorwaarden te voldoen, maar bovendien hun oude staatsburgerschap op te geven. De SPD-fractie in de *Bundestag* heeft in maart 1993 een wetsontwerp ingediend om die laatste bepaling op te heffen en meer in het algemeen het afstammingsbeginsel te vervangen door het territoriale uitgangspunt: dit initiatief heeft echter heftige controversen opgeroepen ²⁰.

Al in de 19e eeuw beriep de Pruisische *Obrigkeitsstaat* zich op het *jus sanguinis*, dat zijn wortels heeft in de denkbeelden van de 18e eeuwse filosofen Herder en Fichte. Dat dit beginsel na 1949 gehandhaafd bleef, ondanks de ontsparing van het etnische *Volksempfinden* tijdens het nationaal-socialisme, gebeurde ook met het oog op de rechtspositie van de Duitse burgers in de DDR. Daarnaast echter is het idee van de *Selbstbestimmung* in Duitsland verbonden gebleven met gevoelens van stamverwantschap. Duidelijk is dat kwesties als immigratie en afstamming niet los te zien zijn van twijfels over de *Einheit der deutschen*. Het is echter de vraag of een moderne opvatting van collectieve identiteit te combineren is met het etnische beginsel van de *Volkszugehörigkeit*.

4.3.3 Links en de nationale identiteit

Het tot nu toe gevoerde debat over nationale identiteit is bescheiden van omvang, maar niettemin belangrijk genoeg om kennis van te nemen. De talrijke uiteenlopende eisen die aan het nieuwe Duitsland worden gesteld maken het bijna onvermijdelijk dat de opgeworpen vragen spoedig het object van publieke emoties zullen worden.

Vooraf in de SPD, maar ook in andere linkse kringen, blijkt de conclusie dat de moderne Duitse identiteit behalve een Europees ook een nationaal element zal moeten bevatten, grote weerstanden op te roepen. In het openlijke gebrek aan belangstelling waarmee de toenmalige partijleider Fontaine in 1990 op de eenwording reageerde, manifesteerde zich de klassieke sociaal-democratische

²⁰ Zie Dieter Blumenwitz, 'Abstammungsgrundsatz und Territorialitätsprinzip', *Zeitschrift für Politik*, 3 (1994), blz. 246-260.

'sei-nicht-da'-houding in nationale vraagstukken. Ook ruim vier jaar later dreigt de onwil om het probleem van de collectieve identiteit onder ogen te zien, een blokkade op te werpen voor een serieuze bijdrage aan de discussie. Kennelijk neemt men niet de les van Kurt Schumacher ter harte, die na de Tweede Wereldoorlog opmerkte dat voor hem na 1933 voorgoed duidelijk was dat links de nationale kwestie niet aan anderen kon overlaten.

Hoogst uitzonderlijk in sociaal-democratische kring zijn de opmerkingen van Hans-Ulrich Klose, voormalig fractievoorzitter in de *Bundestag*, dat de verankering van het verenigde Duitsland in een eigen identiteit onmisbaar is om de internationale rol te kunnen spelen die door de omstandigheden wordt opgedrongen ²¹. Daarentegen wekte het laatste SPD-verkiezingsprogramma de indruk dat er sinds 1990 vrijwel niets is veranderd in de positie van de Duitse natie, die gestaag de in Maastricht uitgestippelde koers moet blijven volgen.

Het is opvallend dat ook oud-Bondskanselier en gereputeerd *Realpolitiker* Helmut Schmidt zich hevig verzet tegen het idee dat Duitsland door zijn gegroeide gewicht - dat hij niet ontkent - in Europa onvermijdelijk een leidinggevende rol zal spelen. Hij erkent het belang en de onvermijdelijkheid van een *Nationalstiftung*, maar meent dat deze in essentie kan en moet bestaan uit een versterking van de Europese gezindheid ²². Schmidt houdt vast aan het standpunt dat aan het perspectief van een federaal Europa onverminderd moet worden vastgehouden, omdat 'kaum ein anderes der europäischen Völker (es) nötiger hat als wir, der nationalen Identität, die Selbidentifikation, mit der Europäischen Union zu verschwistern'. Hij verwerpt het argument dat ook de buurstaten niet zijn gebaat bij een centrale macht in het midden van Europa, die een wankele identiteit heeft en met een kunstmatige *Unterheblichkeit* probeert haar eigen gewicht te bagatelliseren: '... alle sehen uns zwar als die zahlenmässig Grösste, aber keiner hat Anlass, uns für die Weisesten und Klügsten zu halten' ²³.

Het zegt iets over de verwarring en onzekerheid in het huidige Duitsland dat ook enkele prominente - ooit radicaal-linkse - publicisten zich vastklampen aan de oude Bondsrepubliek en de Europese Unie, in een poging het vraagstuk van de nationale identiteit te ontlopen. Jürgen Habermas, als voormalig intellectueel leider van de *Frankfurter Schule* criticus van de 'burgerlijke' democratie, heeft zich inmiddels geprofileerd als pleitbezorger van het *Verfassungspatriotismus*. De term 'patriotisme' geeft blijk van het besef dat er behoefte bestaat aan een nationaal zelfbewustzijn. De socioloog Ralf Dahrendorf heeft er echter al op gewezen dat de grondwet *an sich* te weinig emotionele binding biedt om een collectieve identiteit te stutten ²⁴. Een in één of andere vorm terugveroverd gevoel voor het vaderland, dat berust op een evenwichtig beeld van de Duitse geschiedenis, lijkt onmisbaar. Ook in landen als Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten leeft een *Verfassungspatriotismus*, maar daar is het onlosmakelijk bestanddeel van de collectieve identiteit: grondwet en nationaliteit zijn door de geschiedenis hecht met elkaar verbonden.

In *Risiko Deutschland*, een in wijde kring om zijn realisme geprezen boek, keert de huidige *Bundestag*-fractievoorzitter van de *Grünen* Joschka Fischer

²¹ H.-U. Klose, 'Kontinuität und Wandel. Perspektiven einer neuen deutschen Aussenpolitik', *Evangelische Kommentare. Monatsschrift zum Zeitgeschehen in Kirche und Gesellschaft*, 27 (1994), blz. 327-330.

²² Helmut Schmidt, 'Zur Lage der Nation II', in: Kurt Biedenkopf, Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker, *Zur Lage der Nation* (Berlin 1994), blz. 71-89.

²³ Helmut Schmidt, 'Vor Großspürigkeit wird gewarnt', *Die Zeit*, 40 (1994).

²⁴ Ralph Dahrendorf, 'Die Zukunft des Nationalstaates', *Merkur* (September/Oktober 1994), blz. 751-762.

zich tegen elke vorm van *Renationalisierung*. Hij houdt een hartstochtelijk pleidooi voor een *Einbindung in Frieden und Freiheit* door middel van Atlantische en Europese verankering. Evenals Schmidt ziet hij geen alternatief voor een 'Politik der Selbstbeschränkung, der freiwilligen Zurückhaltung'²⁵. Duitsland, aldus Fischer, is niet bereid en niet in staat leiding te geven en elke poging het nationale belang in die richting te definiëren betekent dat een gevaarlijke weg wordt ingeslagen.

4.3.4 Sonderweg

De denkbeelden van Fischer over de blijvende noodzaak van een hechte *Westbindung* sluiten nauwelijks aan bij de geschiedenis van zijn eigen partij, waarin geen gebrek is aan opvattingen die lijnrecht tegen de inhoud van *Risiko Deutschland* ingaan. Vaak is het pacifistisch georiënteerde anti-Amerikanisme, waarmee de *Grünen* in de jaren '80 een bovenproportionele invloed op de politieke opinievorming in de Bondsrepubliek uitoefenden, uitgangspunt voor een neutralistisch georiënteerd verlangen naar een Middeneuropese rol die past bij de centrumpositie van het huidige Duitsland. In *Friedensmacht Deutschland* concludeert Alfred Mechttersheimer onomwonden dat de vijanden van de Duitse natie in het Westen zijn te vinden. Hij bepleit een nieuw nationalisme, op pacifistische basis, dat Duitsland een herkansing biedt het culturele *Gravitationszentrum van Mitteleuropa* te worden.

De *Sehnsucht* naar Midden-Europa heeft een opmerkelijke ontmoeting van radicaal-links en radicaal-rechts opgeleverd. In *Die Selbstbewusste Nation*²⁶ is een bundel opstellen verzameld die wordt aangekondigd als 'Manifest des konservativen Intelligenz': ook hierin ligt de klemtoon op de noodzaak van een aparte, neutralistische en vooral anti-Westerse koers. Het boek bevat een bijdrage van Ernst Nolte, de historicus die in 1986 met zijn artikel 'Vergangenheit die nicht vergehen will' de stoot gaf tot de *Historikerstreit*.

Sindsdien is hij doorgegaan met zijn pogingen de geschiedenis van de Duitse natie te normaliseren door de misdaden van het nationaal-socialisme af te schilderen als een reactie op de terreur van Lenin en Stalin. Hitler was, aldus Nolte, niet in de eerste plaats een ontspoorde Duitse nationalist, maar een anti-communist die de drang tot *ausrotten* van zijn tegenstanders overnam. Inmiddels is Nolte er ook toe overgegaan de massamoord op de Europese joden in twijfel te trekken²⁷. Hoe wijd verbreid is de aanhang voor dit soort ontspoorde pogingen om de Duitse geschiedenis *auf zu arbeiten*? Een feit is dat Nolte in brede kring krachtige tegenspraak oproept. Bovendien werd in Duitsland met massale verontwaardiging gereageerd op de begripvolle toelichting bij het vonnis dat de strafkamer in Mannheim in augustus 1994 uitsprak tegen Günther Deckert, de voorzitter van de extreem-rechtse NPD die het bestaan van 'Auschwitz' openlijk ontkent.

In *Die Selbstbewusste Nation* is ook het geruchtmakende opstel 'Anschwellender Bocksgesang' opgenomen, dat de toneelschrijver Botho Strauss begin 1993 in *Der Spiegel* publiceerde. Daarin wordt een romantisch georiënteerde afkeer van het Westerse liberalisme beleden die herinnert aan het conservatieve cultuurpessimisme waarmee rechtse intellectuelen tijdens de jaren '20 de Weimardemocratie bestookten. De Verlichting heeft de massa volgens Strauss 'dumpf' gemaakt en hij bepleit de terugkeer van een identiteits-

²⁵ Fischer, *Risiko Deutschland*, laatste hoofdstuk.

²⁶ Ulrich Schacht, Heimo Schwillk ed., *Die Selbstbewusste Nation. Anschwellender Bocksgesang und weitere Beiträge zur einer deutschen Debatte* (Berlin 1994).

²⁷ R. Augstein, F. Meyer, P. Zoller, 'Spiegel Gespräch: "Ein historisches Recht Hitlers"? Der Faschismus-Interpret Ernst Nolte über der Nationalsozialismus, Auschwitz und die Neue Rechte', *Der Spiegel*, 40 (1994), blz. 83-103.

gevoel dat meer op *Kultur* dan op een vermaterialiseerde *Zivilisation* is georiënteerd.

Dat de herenigde Duitse natie zichzelf moet hervinden door zich te oriënteren op haar Middeneuropese *Sonderweg* is ook de mening van Rainer Zitelmann, die voordat hij zijn bijdrage aan *Die Selbstbewusste Nation* schreef samen met Karlheinz Weissmann de verzamelbundel *Westbindung* redigeerde²⁸. In dit boek, een aanval op de 'Deutschfeindlichkeit im westlichem Ausland', wordt de band met de Verenigde Staten en West-Europa afgedaan als een in het kader van de Koude Oorlog aan Duitsland opgedrongen noodoplossing die na de hereniging achterhaald is. Duitsland staat nu volgens Zitelmann voor de taak een 'neue Normalität' te vinden door in Midden-Europa een politiek-cultureel protectoraat te vestigen.

Zijn geestverwant Weissmann heeft geen ongelijk als hij vaststelt dat intellectuelen van zijn conservatieve snit door hun actieve rol en door de verleghenheid die het thema van de nationale identiteit bij de politieke *mainstream* veroorzaakt, het 'erste Meinungslager des wiedervereinigten Deutschland' aan het worden zijn. In zijn boek *Rückruf in die Geschichte*²⁹ spreekt hij zich uit voor een radicale geestelijke revolutie, die nieuwe energie put uit de traditionele waarden van de Duitse natie. Tot die waarden behoort volgens Weissmann niet de 'formele' democratie, die uitgeblust en daarom geen lang leven meer beschoren is.

4.3.5 Identiteit en Normalität

Juist om te voorkomen dat de discussie over de Duitse identiteit wordt overgelaten aan romantische extremisten als Nolte, Zitelmann en Weissman, pleit Wolfgang Schäuble in zijn boek *Und der Zukunft zugewandt*³⁰ voor het afwerpen van de beschroomdheid, die ook in zijn eigen CDU bestaat, om dit thema aan te snijden. De huidige christen-democratische fractievoorzitter in de *Bundestag* heeft zich bij herhaling gedistantieerd van Nolte c.s., maar beklemtoont ook dat men niet kan blijven doen alsof er sinds 1990 niets is veranderd.

Niet alleen in zijn boek, ook in verschillende Duitse media heeft Schäuble de stelling verdedigd dat de grondwet alléén niet voldoende is om de burgers van het nieuwe Duitsland een collectieve identiteit te verschaffen. Zoals ook in andere Europese samenlevingen het geval is, bestaat er behoefte aan 'einen zentralen Bestand an Werten der gleichsam die Schnittmenge aller ansonsten unterschiedlichen und frei entfaltungsbahnen Interessen darstellt. Das Band, das ein solches Gemeinwesen zusammenhält und Identität stiftet, ist die Nation.'³¹ Deze waarden moeten ontleend worden aan een Duitse geschiedenis die in haar gruwelijkste onderdelen waarschuwingen bevat en in haar lichtpunten voorbeelden geeft. Schäuble meent bijvoorbeeld dat het gedrag van de Duitse patriotten die op 20 juli 1944 een aanslag op Hitler pleegden in moreel opzicht ook voor de huidige generaties een richtlijn oplevert.

Een gevoel van nationale identiteit is volgens de schrijver van *Und der Zukunft zugewandt* des te meer onmisbaar zolang de Europese samenwerking onvoldoende ontwikkeld is om dit sentiment overbodig te maken. De burgers van de EU-lidstaten voelen zich veel meer Engelsman, Fransman en Duitser

²⁸ Michael Grossheim, Karlheinz Weissmann, Rainer Zitelmann hrs., *Westbindung. Chancen und Risiken für Deutschland* (Berlin 1993).

²⁹ Karlheinz Weissmann, *Rückruf in die Geschichte. Die deutsche Herausforderung* (Berlin 1992).

³⁰ Wolfgang Schäuble, *Und der Zukunft zugewandt* (Berlin 1994).

³¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 juli 1994.

dan Europeaan - en dat zal voorlopig nog wel even zo blijven. Juist om te voorkomen dat het in een afzonderlijke positie terecht komt moet Duitsland, evenals andere naties, een bewustzijn ontwikkelen van zijn nationale verantwoordelijkheden.

Een 'unauf lösliche Westbindung' dient volgens Schäuble uitgangspunt te zijn van een politieke koers die opteert voor 'Normalität' en een aparte rol van Duitsland afwijst. De verantwoordelijkheid ten opzichte van de Middeneuropese landen mag niet leiden tot een of andere vorm van *Schaukel*-diplomatie. De band met NAVO en EU is onmisbaar, wil de regering in Bonn een actieve en effectieve rol kunnen spelen in het exporteren van stabiliteit naar de Middeneuropese regio.

Het valt op dat Schäuble wel erg makkelijk de veronderstelling overneemt dat intensivering van de politieke samenwerking tot een Europese Politieke Unie en uitbreiding van de EU - 'verdieping' en 'verbreding'- elkaars logische complement zijn. In dat opzicht loopt hij in de pas van kanselier Kohl, van wie hij zich onderscheidt door de ruiterlijke erkenning dat het vraagstuk van de nationale identiteit niet ontweken kan worden. Tot nu toe heeft Kohl dit thema slechts besproken in termen van een harmonieuze eenheid tussen het Duitse vaderland en Europa.

Niet alleen de opvattingen van Schäuble over dit thema illustreren dat Kohl in zijn eigen christen-democratische beweging op tegenspraak stuit. De Beierse CSU-minister-president Stoibler heeft ondubbelzinnig duidelijk gemaakt het standpunt van de Bondskanselier illusionair te achten. In een gerucht makend interview met de *Süddeutsche Zeitung* bevestigde hij ronduit de noodzaak van een collectief identiteitsgevoel: 'Es gab einmal eine europäische Bewegung in Deutschland, die unter anderem auch glaubte in der europäischen Identität die belastete deutsche Identität auffangen zu können. Das ist vorbei ...' ³².

Typerend voor dit belaste debat is dat verketteren en verketterd worden er belangrijke bestanddelen van zijn.

Ook Wolfgang Schäuble, die zijn sociaal-democratische tegenstanders ondermeer 'verliefdheid op de status quo' voor de voeten werpt, maakt zich in *Und der Zukunft zugewandt* schuldig aan de polemische verkettering die de discussie over de nationale kwestie in Duitsland belast. Hoezeer verdachtmaking in dit debat een geaccepteerd strijdmiddel is, bleek eens te meer uit de bespreking van zijn boek door H. Wiczorek-Zeul, lid van het presidium van de SPD. In *der Spiegel* werd elke bezinning op de wenselijkheid van een collectief identiteitsgevoel door haar gebrandmerkt als een gevaarlijke en verwerpelijke onderneming: 'Ich plädiere dafür, die Auseinandersetzung mit Schäuble offen aufzunehmen: Hier stehen Demokratie und Freiheit gegen Nationalismus' ³³.

Een van de weinige publicisten die zich over dit onderwerp hebben uitgesproken zonder in polemische verkramptheid te vervallen is de socioloog Ralf Dahrendorf, lid van de FDP en voormalig commissaris van de Europese Gemeenschap. Dahrendorf, die zich enerzijds onomwonden uitspreekt tegen het uit een oogpunt van moderne beschaving onaanvaardbare grondwetsbeginsel van de etnische afstamming en anderzijds erkent dat een onmisbaar gevoel van loyaliteit aan de natie meer ijkpunten moet hebben dan alleen een grondwet, heeft in het tijdschrift *Merkur* herhaaldelijk gepleit voor een evenwichtige discussie ³⁴.

³² *Süddeutsche Zeitung*, 2 november 1993.

³³ *Der Spiegel*, 18 april 1994.

³⁴ Zie bijvoorbeeld 'Die Zukunft des Nationalstaates', *Merkur*, (September/Oktober 1994), blz. 751-762.

Misschien is zijn gematigde toon mede te herleiden tot het feit dat hij al geruime tijd in het buitenland woont en zich daardoor heeft bevrijd van het historisch verklaarbare autisme dat vele Duitse auteurs parten speelt zodra zij zich op dit onderwerp storten. Zeker zolang de kwestie over de nationale identiteit nog geen speelbal is van massa-sentimenten kunnen bijdragen uit het buitenland een nuttige aanvulling vormen op het Duitse debat over dit onderwerp. Die discussie zal onvermijdelijk ingewikkeld zijn: identiteit is een vaag en meervoudig begrip. Maar het is in een Europa waarin nationale staten de belangrijkste politieke organisatie-eenheid zijn en voorlopig ook wel zullen blijven ook een begrip dat van betekenis is en een oriëntatie biedt. Het is onmisbaar bij de bepaling van de eigen plaats in een ongetwijfeld onoverzichtelijker Europa. Als zodanig heeft het betrekking op geschiedenis, geografie en instituties, maar ook op belangen en verplichtingen.

Deel II

Belangen en verplichtingen

4.4 The American connection

4.4.1 Partner in leadership?

Geen enkele Westerse partner van de Bondsrepubliek heeft in 1990 de Duitse eenwording zo openlijk en zonder terughoudendheid verwelkomd als de Verenigde Staten. Toen de kans op hereniging zich eenmaal aandiende, begroette President Bush dit perspectief als de mogelijkheid tot nationale zelfbeschikking waarop de Duitsers evenveel recht hadden als de Midden- en Oosteuropese volkeren die zich in 1989 van het communisme hadden bevrijd. De enige voorwaarde die Washington steeds stelde hield niet een eis aan Bonn, maar aan Moskou in: het verenigde Duitsland, zo waren de Duitse en Amerikaanse regering eensgezind van mening, moest geïntegreerd blijven in de NAVO.

Anders dan de Westeuropese partners hadden de Amerikanen niet direct te lijden gehad van het agressieve gedrag dat de Duitse eenheidsstaat sinds zijn oprichting herhaaldelijk had vertoond. Dat maakte het voor de Verenigde Staten gemakkelijker om de Duitsers, na veertig jaar succesvolle ervaring met democratie en Atlantische integratie, als een soeverein volk tegemoet te treden dat niet aan een permanente reclassering dient te worden onderworpen. Hoezeer de Amerikanen deze overtuiging hadden, bleek uit het aanbod van President Bush aan Bonn om *partner in leadership* te worden. Die uitnodiging leek vooral het resultaat te zijn van de wens een deel van de Amerikaanse verantwoordelijkheid in Europa aan de Duitse regering over te dragen, hoewel het verlangen om Duitsland ook elders een rol op het wereldtoneel te laten spelen niet ontbrak.

Alleen al door omvang en locatie blijven de Verenigde Staten, als continent dat Europa en de Pacific verbindt, een unieke plaats behouden in de wereldpolitiek. Bovendien is deze natie sinds het eind van de Koude Oorlog de enig overgebleven supermacht, die economisch gewicht combineert met militair suprematie. Die laatste factor blijft van groot belang: de veel gehoorde veronderstelling dat sinds 1989 in de internationale verhoudingen economische produktie belangrijker is geworden dan wapenarsenalen geldt uitsluitend voor de staten die zijn georganiseerd in het kader van EU, GATT of G-7. Tegenover deze wereld staan de regio's, zoals het Midden-Oosten, de Balkan en delen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), waar anarchisme en agressie op de loer liggen of al hebben toegeslagen.

Na de militaire inval van Irak in Koeweit in augustus 1990, toen grote Westerse belangen op het spel stonden, bleek hoe belangrijk het militaire potentieel van de Amerikanen ook na het einde van de Koude Oorlog nog steeds is. Aan de gewapende interventie in de Golfoorlog leverden Frankrijk en Groot-Brittannië een substantiële bijdrage, maar Duitsland onttrok zich en volstond met het doneren van een aanzienlijke geldsom. Deze onthouding, die werd gerechtvaardigd met een beroep op de Duitse grondwet, onderstreepte de onwil om bij militaire operaties in aanmerking te komen als serieuze partner van de Verenigde Staten. Historisch-psychologische handicaps spelen bij dat gedrag een grote rol en drukken ook een stempel op de bescheiden defensiebegroting van Duitsland, die slechts 1,9 procent van het Bruto Nationaal Produkt bedraagt - in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn die percentages meer dan tweemaal zo hoog (resp. 4,8% en 4.0%).

Niettemin zullen de Verenigde Staten in de toekomst blijven aandringen op een actief aandeel van Duitsland in internationale militaire operaties, ook al zal die rol in dit land zelf en bij de Europese partners gemengde gevoelens oproepen. 'A more robust geopolitically active and strong Germany is very

much in American interests', aldus Philip Gordon ³⁵. De uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*, die de constitutionele hindernissen tegen een dergelijke bijdrage wegnam, kan in Washington slechts als een aanmoediging worden opgevat. Ook de Amerikaanse steun voor het Duitse verzoek een permanente plaats in de Veiligheidsraad te mogen bezetten, hangt nauw samen met het verlangen van Washington de Duitsers een grotere mondiale verantwoordelijkheid toe te delen. Het zal voor de Duitsers heel moeilijk zijn deze aandrang blijvend te weerstaan, ook al omdat bijstand aan de Verenigde Staten in operaties *out of area* het beste middel is om de Amerikanen over te halen tot een actieve *involvement* in Europa.

De vraag is of en zo ja hoelang historisch bepaalde beperkingen Duitsland zullen verhinderen de rol op het wereldtoneel te spelen waarover in Amerikaanse regeringskringen druk wordt gespeculeerd. Overigens moet niet vergeten worden dat een volwaardige mondiale status het bezit van kernwapens met zich mee zou brengen. Dat perspectief is volledig onaanvaardbaar voor de Europese partners en voor de meerderheid van de Duitse bevolking. Bovendien is het in strijd niet alleen met de in 1990 herbevestigde Parijse verdragen (1954/55), maar ook met de doelstellingen van het Amerikaanse non-proliferatiebeleid. Maar voor het nu onwaarschijnlijke geval dat de Duitse regering nucleaire aspiraties zou ontwikkelen, zijn de Verenigde Staten de enige mogendheid die Duitsland zouden kunnen weerhouden. Het lijkt onvoorstelbaar dat Washington in voorkomende omstandigheden zou aarzelen van die mogelijkheid gebruik te maken.

4.4.2 De as Bonn-Washington

Vooraf in Europa is volgens de Amerikaanse regering voor Duitsland een grotere politieke taak weggelegd, die in de eerste plaats voortvloeit uit het economisch gewicht van deze centraal gelegen natie en het 'leiderloze' karakter van Europa.

Het is overigens de vraag of de Amerikaanse belangen gediend zouden worden indien Duitsland er bijvoorbeeld in slaagt de Europese Monetaire Unie tot een succes te maken. Dit resultaat zou de dominante plaats van de dollar op de internationale markten nog verder kunnen aantasten. Ook de coördinatie van de economische verhoudingen in de Atlantische wereld, die getuige de moeizame GATT-onderhandelingen nu al veel problemen oplevert, kan er nog meer door worden belast.

Politieke conflicten over dit onderwerp zijn moeilijk te beheersen, omdat overheden slechts een beperkte greep hebben op het verloop van geld- en goederenstromen in de *global economy*. Een succesvol opererende EMU, die beschikt over één munt, zou bovendien grote invloed kunnen uitoefenen op het economische leven in de Verenigde Staten zelf. 'Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank im Herzen einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion', aldus David Hamilton, 'wirkt Sich auch wesentlich auf die VS aus. Der Bundesbank fällt eine entscheidende Rolle zu' ³⁶.

Houdt de Amerikaanse toenadering tot Duitsland ook een poging in de Europese integratie af te remmen die voor althans een deel op gespannen voet staat met Amerikaanse belangen? 'America's turn toward Germany - and away from "Europe"' - die kop gaf William Pfaff aan een artikel over het bezoek van Clinton aan Duitsland in de zomer van 1994 ³⁷. De houding van de

³⁵ Philip Gordon, 'Berlin's difficulties. The normalisation of German foreign policy', *Orbis*, 38 (1994), blz. 225-243, aldaar 239.

³⁶ David Hamilton, 'USA und Europa: die neue strategische Partnerschaft', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 9 (1994), blz. 13-21, aldaar 12.

³⁷ *International Herald Tribune*, 30 en 31 juli 1994.

regering in Washington is ambivalent. Hoewel een geslaagde Europese samenwerking de Amerikaanse positie zou kunnen verzwakken, zou anderzijds de mogelijkheid toenemen dat Europa bepaalde taken van de Verenigde Staten overneemt. Om die laatste reden blijft de Amerikaanse ambassadeur bij de EU, Stuart Eisenstadt, beweren dat bevordering van de Europese integratie nog steeds een belangrijke doelstelling is van Washington.

Het lijkt er niettemin op dat de regering-Clinton, geconfronteerd met dit dilemma, steeds meer tot de conclusie komt dat de Europese samenwerking hoe dan ook, onafhankelijk van Amerikaanse verlangens en doelstellingen, in het slop is geraakt en niet boven het niveau uit zal komen van een samenwerkingsverband tussen regeringen van nationale staten. Duitsland is met afstand de sterkste van deze naties en als zodanig het onmisbare aanspreekpunt in de transatlantische betrekkingen. Dat dit sturen naar een bilateraal georiënteerd *partnership* niet zonder gevaar is en zelfs averechtse effecten kan hebben, is duidelijk gemaakt door Henry Kissinger: 'The impact of a so-called "singular" German-American relationship in the rest of Europe ... will be to foster the separation of Western Europe from America, widespread fear in Eastern Europe and the isolation of Germany within Europe ...'³⁸.

4.4.3 De NAVO

Hoewel een te innige band onbedoelde negatieve effecten kan hebben, staat het anderzijds buiten twijfel dat Washington voor Bonn een onmisbare partner is, zowel in de betrekkingen met de EU-lidstaten als in de verhouding met Midden- en Oost-Europa.

Al driemaal heeft Europa deze eeuw de Verenigde Staten in cruciale tijden nodig gehad om orde op zaken te stellen: tijdens de Eerste Wereldoorlog, de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog. Gedurende die laatste periode beschermden de Amerikanen hun Europese bondgenoten niet alleen tegen de Sovjet-Unie, maar ook tegen zichzelf. Vooral de Duitse deling, die onderdeel was van het machtsevenwicht dat Washington met Moskou in stand hield, nam de angst weg voor een agressie vanuit het centrum die het oude continent al tweemaal in de chaos had gestort.

De vraag is gerechtvaardigd of stabiliteit in Europa *überhaupt* mogelijk is zonder een actieve Amerikaanse betrokkenheid. Alleen een dergelijk *involvement* kan bij de EU-partners de vrees wegnemen voor een mogelijke overheersing door Duitsland. Een actieve rol van de Verenigde Staten is dus ook een Duits belang, want dit Amerikaanse *commitment* verkleint de kans dat deze partners hun heil zoeken in een anti-Duitse blokvorming die tot onenigheid en versplintering leidt. 'The US presence', schreef David Hamilton, 'also reassures Germany's neighbours, who are watching closely Germany's efforts to redefine its role'³⁹.

Dit Duitse belang bij een actieve Amerikaanse betrokkenheid doet zich nog sterker gelden in de betrekkingen met de Middeneuropese naties. De regering in Bonn heeft grote behoefte aan militaire en politieke rugdekking bij het vernemen van de zware opdracht de stabiliteit in Midden-Europa te garanderen. Die taak is vooral zo moeilijk omdat zij steeds minder te combineren is met de voor Duitsland even urgente doelstelling goede betrekkingen met Moskou te onderhouden. Ruim drie jaar na de implosie van de Sovjet-Unie manifesteert Rusland de ambitie een deel van het verloren terrein te herwinnen. Moskou beschikt nog altijd over een imponerende troepenmacht en een uitgebreid

³⁸ *Washington Post*, 16 augustus 1994.

³⁹ David Hamilton, *Beyond Bonn, America and the Berlin republic*, Carnegie Endowment Study Group on US Policy towards Germany (Washington 1994), blz. 22.

nucleair afpersings-potentieel. Indien het de Baltische Staten of Polen zou bedreigen of onder druk zou pogen te zetten, kan Duitsland zonder actieve steun van de Verenigde Staten niets anders doen dan machteloos toezien.

Om die reden zijn de pogingen om de Middeneuropese Staten te integreren in de West Europese Unie van dubieuze waarde. Deze organisatie mist het militaire potentieel dat voor een effectieve taakversnelling onmisbaar is. Alleen de NAVO is in dit opzicht adequaat toegerust. Het in januari 1994 op initiatief van Washington aangeboden *Partnership for Peace* biedt de deelnemende staten geen bescherming aan tegen externe agressie, maar verplicht de NAVO slechts tot 'consultatie' met de bedreigde partner. Een jaar later is inmiddels duidelijk dat zowel de Amerikaanse als de Duitse regering er in beginsel voorstander van zijn de Middeneuropese naties een volwaardig lidmaatschap aan te bieden. Zolang echter geen datum van toetreding is vastgesteld en de Russische protesten steeds luider worden, blijft de onzekerheid overheersen. Bovendien is het de vraag in hoeverre de nieuwe leden hun veiligheid gegarandeerd zouden kunnen weten. De politieke stemming in Washington zal waarschijnlijk het stationeren van Amerikaanse troepen in deze staten verhinderen. Nog veel sterker dan het geval was tijdens de Koude Oorlog in West-Europa - waar 300.000 manschappen uit de Verenigde Staten waren gelegerd -, zal in Midden-Europa een vraagteken worden geplaatst bij de geloofwaardigheid van de Amerikaanse garanties.

4.4.4 Amerika en Europa

De animo om de taak van de NAVO niet te beperken tot afweer tegen een externe agressor en uit te breiden door de oprichting van een interventiemacht die ingrijpt in Middeneuropese conflicthaarden, lijkt in Washington al helemaal klein te zijn. Het verlangen afstand te nemen van de Europese politiek is de laatste jaren snel gegroeid. De steun in de politieke opinie voor soortgezette stationering van troepen in Europa neemt af, ook na de aankondiging dat hun aantal drastisch zou worden beperkt ⁴⁰. Een generatie Atlantici die lange tijd het politieke *establishment* domineerde, sterft langzaam uit en de rol van Amerika in de Europese politiek behoeft tegenover het electoraat steeds meer uitleg en legitimatie.

Sinds het eind van de Koude Oorlog zijn de Verenigde Staten niet alleen veel meer geconcentreerd geraakt op binnenlandse problemen, ook is Europa in de rangorde van buitenlandse *vital interests* gedaald. De Republikeinse partij, die in november 1994 de Congresverkiezingen won, is voorstander van een uitbreiding van de NAVO, maar ook van een verschuiving van verantwoordelijkheden binnen het bondgenootschap naar de Europese partners. Opinieonderzoeken laten zien dat het laatste onderdeel van dit standpunt breed wordt ondersteund in de Amerikaanse bevolking, die overigens in grote meerderheid de NAVO blijft waarderen als een organisatie die de belangen van de Verenigde Staten dient ⁴¹.

Ernstige verdeeldheid over het gewapende conflict in het voormalige Joegoslavië heeft de kwaliteit van de transatlantische betrekkingen aangetast. In het voorjaar van 1993 gaf President Clinton openlijk uiting aan zijn weezin over de Europese weigerachtigheid mee te werken aan het uitvoeren van NAVO-luchtbombardementen op de Bosnische Serviërs, om hen te dwingen het door de vertegenwoordigers van VN en EU - Cyrus Vance en David Owen - opgestelde verdelingsplan te aanvaarden.

⁴⁰ Los Angeles Times, 19 januari 1994.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 maart 1995.

In het najaar van 1994 ontstonden problemen toen Washington onder druk van het Congres, en noodgedwongen zonder voorafgaande consultatie van de bondgenoten, het besluit nam niet langer mee te doen aan de controle van het wapenembargo tegen de Bosnische Moslims. Toen in december een transatlantisch conflict rees over de wijze waarop de NAVO zou moeten reageren op de Servische belegering van Bihac, verklaarde Senator Robert Dole, leider van de Republikeinse meerderheidsfractie in de Senaat: 'I think we have a complete breakdown of NATO'⁴².

De transatlantische betrekkingen van de jaren '90 dreigen het tragische lot ten deel te vallen dat de Verenigde Staten pas bereid zijn tot een actieve rol als het in Europa fataal misgaat. Vooral Duitsland kan van die houding het slachtoffer worden. De Amerikaanse regering dringt aan op een Duitse voorhoederol in Europa, maar juist een te actief en exclusief Duits leiderschap kan weerstanden oproepen die de Europese verhoudingen destabiliseren. Als dat gebeurt, kan alleen een Amerikaanse ingreep een nieuw evenwicht scheppen. Een ander gevaar dat tot een actieve Amerikaanse betrokkenheid kan leiden, is een herleving van het Russisch imperialisme. Zullen de Verenigde Staten inderdaad bereid zijn om bijvoorbeeld Polen te steunen indien dat land militair gehanteerd of zelfs acuut bedreigd wordt door Moskou?

Beide scenario's onderstrepen hoezeer *The American Connection* voor Duitsland van levensbelang is. Amerika's betrokkenheid biedt de EU-partners meer zekerheid dat Duitsland in Europa met maatgevoel zal opereren en geeft het noodzakelijk tegenwicht aan Russische ambities die Midden-Europa en daarmee ook Duitsland zelf kunnen destabiliseren.

4.5 'Zwang nach dem osten'

4.5.1 Midden-Europa als achterland

Het Europese krachtenveld is sinds 1990 vooral veranderd doordat Duitsland weer verbonden is met zijn traditionele achterland, waarvan het veertig jaar afgescheiden is geweest. De Koude Oorlog mag dan door het Westen zijn 'gewonnen', het politieke zwaartepunt in Europa is sindsdien verschoven naar het Oosten. Het gegroeide gewicht van Duitsland, de ineenstorting van het communisme in Midden-Europa en de implosie van de Sovjet-Unie hebben in combinatie het resultaat opgeleverd dat het Oosten is teruggekeerd als speelruimte voor de buitenlandse politiek van Duitsland. Onvermijdelijk moet de Duitse natie reageren op de eisen die haar geopolitieke *Mittellage* stelt.

De *Veröstlichung* heeft een meervoudig karakter en is vol van innerlijke spanningen: aan de ene kant groeit de verantwoordelijkheid ten opzichte van de Middeneuropese naties, anderzijds moet een nieuwe verhouding met Moskou worden gevonden, die moeilijk te combineren zal zijn met een toenemende Duitse invloed in Midden-Europa. In beide gevallen rijst de vraag in hoeverre er sprake zal zijn van een *Sonderverhältnis* die spanningen oproept met Washington en Parijs en het gevaar oplevert dat de nu nog gekoesterde *Westbindung* wordt aangetast.

Voorlopig lijkt het bevorderen van stabiliteit in de aangrenzende regio de belangrijkste opdracht. De rust in dat gebied wordt door vele gevaren bedreigd. 'The sudden outburst of freedom has not only untied the straitjacket made by communism', verklaarde President Havel van Tsjechië op een CVSE-conferentie in de zomer van 1992, 'it has also unveiled the centuries-old, often thorny history of nations. People are now remembering their past

⁴² *The Economist*, 3 december 1994.

kings and emperors, the states they had formed far back in their past, and the borders of those states. It is entirely understandable that such a situation becomes a breeding ground for nationalist fanaticism, xenophobia and intolerance ⁴³. Midden-Europa kent grote historische, politieke en culturele verschillen met de Balkan. Niettemin staan ook de onvolgroeide democratieën in de Visegrad-landen bloot aan het gevaar dat het nieuwe pluralisme kansen biedt aan etnische conflicten en politieke fragmentatie. Alle Middeneuropese landen kampen immers met vragen als: Wie zijn we? Wat zijn onze natuurlijke grenzen? Die van nu? Die van vroeger? Welke plaats moeten onze minderheden krijgen?

Vooraf ontevredenheid over de economische achterstand kan aanleiding zijn tot instabiliteit. Hoewel de produktie in deze naties na een vierjarige terugval (in Tsjechië met 38%) in 1994 voor het eerst weer is gaan stijgen, verloopt de economische ontwikkeling traag. Vooral de grote schuldenlast is een obstakel om middelen vrij te maken voor de broodnodige investeringen ⁴⁴. De ontevredenheid onder de bevolking heeft in Hongarije en Polen inmiddels geleid tot verkiezingsoverwinningen van partijen die worden beheerst door voormalige communisten. Hoewel deze politici in hun opvattingen niet te vergelijken zijn met de garde die voor 1989 de dictatuur uitoefende, betekent hun terugkeer in de regering dat de politieke stemming in deze landen labiel is. Als ook deze machthebbers er niet in slagen het materiële lot van de bevolking te verbeteren, ontstaat het gevaar dat de invloed van een nationalistisch georiënteerd fanatisme snel groeit.

In hun behoefte aan buitenlandse bijstand hebben de Middeneuropese naties hun hoop in de eerste plaats gesteld op Duitsland, dat door zijn ligging en gewicht de eerst aangewezen partner is. In hun streven naar nauwere economische banden met de grote buurstaat worden deze landen opvallend weinig gehinderd door de angst voor een groeiende afhankelijkheid. Deze houding is voor een belangrijk deel het resultaat van de overtuiging dat buitenlandse investeringen in de jaren '90 onderdeel zijn van een open wereldhandel en geen instrument van een autarchisch georiënteerde machtspolitiek.

4.5.2 La force des choses

In reactie op de Middeneuropese hulpkreten hebben de Duitsers weinig te kiezen: vrees voor onrust langs de oostgrens dwingt hen eenvoudig tot een positief antwoord. De grenslijn tussen een stabiel West-Europa en een minder stabiel Midden-Europa valt samen met de Duitse oostgrens. Het belang om in deze situatie verandering te brengen veroorzaakt een *Zwang nach dem Osten*, die ertoe moet leiden dat deze grenslijn verder in oostelijke richting wordt verlegd. 'What Germany wants', zo citeerde William Pfaff een Duitse diplomaat, 'is to have the West on its eastern border as well' ⁴⁵. Minister van Defensie Volker Rühe omschreef de positie van zijn land in minder neutrale termen toen hij opmerkte dat de dwang der omstandigheden Duitsland de keuze oplegt tussen stabiliteit exporteren of instabiliteit importeren.

Nadat de Bundesrepubliek tijdens de Koude Oorlog in West-Europa is geïntegreerd, streeft het herenigde Duitsland naar de integratie van Midden-Europa. De grote vraag is binnen welk kader deze ontwikkeling zich zal voltrekken: zullen de partners in de EU bereid zijn aan die taak deel te nemen of zal Duitsland worden gedwongen deze opdracht op eigen kracht te vervullen? In het laatste geval doemt het levensgrote risico op van een eigenzinnige koers die de centrifugale krachten in de Europese samenwerking versterkt.

⁴³ Geciteerd in M. Horsman and A. Marshall, *After the Nation-state. Citizens, Tribalism and the New World Disorder* (New York 1994), blz. 81.

⁴⁴ Zie Hannes Androsch, 'Transformation in Central and Eastern Europe', in *The World Today*, 50 (1994), blz. 194-197.

⁴⁵ *International Herald Tribune*, 8 september 1994.

Een voorproef van dit gevaar deed zich eind 1991 voor naar aanleiding van de erkenning van Slovenië en Kroatië. Een week nadat in Maastricht afspraken waren gemaakt om te streven naar een gemeenschappelijke buitenlandse politiek kondigde Duitsland aan dat het, in tegenstelling tot Frankrijk en de andere partners, niet wenste te wachten tot deze nieuwe staten de rechten van hun minderheden hadden gegarandeerd. Minister Genscher stelde zijn collega's voor het blok door te laten weten desnoods eenzijdig tot erkenning over te zullen gaan. Hoewel vooral binnenlandse factoren tot dit gedrag aanleiding gaven - in de Duitse pers manifesteerde zich een sterke stroming die oordeelde dat het zojuist verenigde Duitsland deze twee nieuwe staten moest steunen in hun recht op nationale zelfbeschikking -, kwam vooral in Parijs de vrees op dat Bonn begonnen was met het werven van cliënten in zijn achterland.

De Franse regering stond voor de keuze tussen toegeven of de Europese samenwerking ondermijnen en koos voor het eerste, waarna kanselier Kohl nog eens zout in de wond wreef door deze episode te karakteriseren als een groot diplomatiek succes voor zijn land. Het is de vraag of Frankrijk nogmaals bereid zal zijn om door de knieën te gaan bij een dreigende Duitse *Alleingang*, die echter dreigt indien de partners in de EU weigeren het verlangen van Bonn te honoreren om Midden-Europa bij de Europese integratie te betrekken.

In zijn rol als advocaat van de Visegrad-landen stuit Duitsland in de EU tot nu toe vooral op pogingen om het te laten bij cosmetische toezeggingen. In 1992 is met deze naties een associatie-overeenkomst ondertekend, maar vooral Frankrijk blijft weigeren een datum vast te stellen waarop een volwaardig lidmaatschap in zou kunnen gaan. De regering in Parijs staat niet alleen in haar bezwaren: ook door anderen wordt verwezen naar de enorme problemen die de integratie van de Middeneuropese naties zou oproepen.

Zo leren berekeningen dat de toelating van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije een verhoging van het landbouwbudget van 60 procent zou vragen⁴⁶. Ook zou een fonds moeten worden gesticht om tegemoet te komen aan de overbruggingsproblemen, die de integratie van de Middeneuropese markten zou oproepen. Het openen van de grenzen ten behoeve van een vrije goederenstroom zal deze landen in eerste instantie vrijwel zeker opscheppen met een tekort op de handelsbalans, omdat de Westeuropese vraag naar hun kwalitatief mindere producten hoogstwaarschijnlijk beperkt zal zijn⁴⁷.

Dit onzekere perspectief onderstreept nog eens de grote behoefte aan westerse kredieten. Het fiasco van de Europese Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling lijkt echter symptomatisch te zijn voor de geringe bereidheid die de EU-partners van Duitsland tot nu toe manifesteren om langs deze weg de economische ontwikkeling van de Middeneuropese naties te stimuleren. Bij Frankrijk en zijn zuidelijke buurlanden heerst een grote vrees dat het verschuiven van de hulpstromen in oostelijke richting ten koste zal gaan van de EU-steun aan de mediterrane regio. Die angst weegt tot nu toe zwaarder dan de hoop dat deze landen op langere termijn, als investeringen hebben geleid tot de opbouw van een moderne economie, de EU kunnen versterken in de concurrentieslag met Azië.

⁴⁶ *The Economist*, 22 oktober 1994.

⁴⁷ *Ibid.*

4.5.3 Rusland

De discussie over het betrekken van de Visegrad-naties bij de Europese integratie wordt ook nog belast door de vraag of deze landen eerst lid van de EU of van de NAVO moeten worden. De steeds heftiger wijze waarop Moskou zich keert tegen hun aansluiting bij het Atlantisch bondgenootschap, maakt deze kwestie nog eens extra gecompliceerd.

Henry Kissinger heeft opgemerkt dat na elke oorlog - ook de Koude - het integreren van de verliezende partij in het internationale systeem een hoofdtaak is ⁴⁸. Blijft deze onvervuld, dan wordt deze partij een motief in handen gegeven om het systeem te ondermijnen. De huidige ontwikkelingen in Rusland maken duidelijk dat deze natie behalve een noodzakelijke partner ook een grote risicofactor is.

Hoe de interne verhoudingen zich ook ontwikkelen, de Russische politiek lijkt wederom in de greep te raken van een traditioneel imperialisme. Ook President Jeltsin ontkomt niet aan een voor zowel de GOS-buurstaten als de voormalige Warschaupact-staten bedreigende imperiale eerezucht, die wordt ondersteund door een uitgebreid nucleair en conventioneel arsenaal. Max Jacobson heeft erop gewezen hoe deze ontwikkeling door de ineenstorting van de Sovjet-Unie is gestimuleerd: 'As a regional power, Russia retains a massive preponderance over its European neighbours, and Russian weakness in the global context has the paradoxical effect of intensifying the security concerns of the nations living along its borders' ⁴⁹.

Voorals sinds de militaire expeditie tegen Tsjetsjenië lijken in Moskou de gematigde krachten aan de verliezende hand te zijn. De architect van deze met excessief geweld uitgevoerde operatie, minister van Defensie Gratsjov, heeft aangekondigd dat uitbreiding van de NAVO voor Rusland een reden zou zijn het CFE-verdrag over de beperking van de conventionele bewapening in Europa te schenden. Zijn ondergeschikte generaal Lebed heeft gewaarschuwd dat aansluiting van de Visegrad-naties bij het Westerse bondgenootschap zelfs tot de Derde Wereldoorlog kan leiden. Minister van Buitenlandse Zaken Kosyrev, die nog niet zo lang geleden als een prominente vertegenwoordiger van het gematigde kamp werd beschouwd, heeft laten weten dat Rusland het recht opeist met geweld de belangen te verdedigen van de 25 miljoen buiten Russisch grondgebied levende landgenoten. Met die uitspraak wordt niet alleen de Oekraïne bedreigd, maar ook de Baltische staten. Inmiddels heeft de regeringsgezinde krant *Rossijskije Vesti* de regering van Polen bedreigd dat het in 1992 gesloten vriendschapsverdrag zal worden opgezegd als dit land onvoldoende rekening houdt met Russische belangen ⁵⁰. Hoewel de interventie in Tsjetsjenië heeft aangetoond dat het Russische leger allerminst een indrukwekkende vechtmachine is en bovendien moet worden aangenomen dat deze strijdkrachten in de nabije toekomst vooral zullen worden beziggehouden door de talrijke conflicten in het gebied van de Transkaukasus, moeten dit soort dreigementen ernstig worden genomen als uitingen van een radicalisering met een traditioneel-imperialistische inslag.

De hoop dat de gematigde krachten in Moskou de overhand zullen houden heeft tot nu toe zowel de Amerikaanse als de Duitse regering verleid om President Jeltsin zoveel mogelijk te ontzien en te steunen. Diens positie heeft echter een wankel fundament en het is de vraag of hij inmiddels niet al volledig de gevangene is van de neo-nationalistische krachten in zijn omgeving.

⁴⁸ *International Herald Tribune*, 8 september 1994.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Zie voor deze waslijst van dreigementen: *Die Zeit*, 21 april 1995.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie verkeert Rusland niet alleen in een territoriale identiteitscrisis, maar ook in een economische en politieke crisis. Terwijl de bevolking gebukt gaat onder wijdverspreide armoede en massale werkloosheid, maakte de plotselinge val op 11 oktober 1994 van de roebel met 20 procent duidelijk dat het land aan de rand van een financiële catastrofe staat. De regering drukt en leent grote hoeveelheden geld, met als gevolg een torenhoge inflatie.

De Russische geschiedenis heeft nooit de matigende invloed gekend van Verlichting en de scheiding van kerk en staat. De autoritaire traditie drukt sinds de Doema-verkiezingen van december 1992 een zwaar stempel op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging: een minderheid van gematigde krachten staat tegenover een meerderheid van Zjirinovski-nationalisten ('liberaal-democraten'), ex-communisten en de boerenpartij. De twee staatsgrepen van augustus 1991 en oktober 1993 ware illegale pogingen van neo-imperialisten om de macht te grijpen. De presidentsverkiezingen van 1996 bieden hen de mogelijkheid langs legale weg hun doel te bereiken. Een autoritair, nationalistisch Rusland met een agressieve buitenlandse politiek is een reëel perspectief.

De Duitse regering heeft bijzondere belangen in Rusland, niet alleen omdat in dat land meer dan een miljoen Volksduitsers wonen. Een gewapend conflict tussen Rusland en een GOS-lidstaat als de Oekraïne zou een vluchtelingenstroom op gang kunnen brengen die behalve Midden-Europa ook Duitsland destabiliseert. Dat gevaar dwingt de regering in Bonn tot een intensief contact met Moskou, zodat de mogelijkheid openblijft om een matigende invloed uit te oefenen. Economische belangen, vooral op het gebied van de energievoorziening, het tegengaan van nucleaire proliferatie en het zorgvuldige beheer van kerncentrales dwingen eveneens tot het cultiveren van de Russisch-Duitse betrekkingen.

De grote vraag is hoe deze essentiële strategische relatie met Moskou kan worden opgebouwd zonder dat de taak in het gedrang komt om Midden-Europa te stabiliseren door deze regio te integreren in EU en NAVO. De felle protesten van de Russische regering tegen de toetreding van de Visegrad-naties tot het Atlantisch bondgenootschap ondermijnen de mogelijkheid om deze opgaven te combineren. Indien Moskou zijn toevlucht zou nemen tot een gewelddadige actie tegen een buurstaat kan de regering in Bonn voor een uiterst pijnlijke keuze komen te staan. Scherpe wendingen, waarin rivaliteit en samenwerking samengaan, hebben zich in de Duits-Russische betrekkingen eerder voorgedaan. Het is geenszins denkbeeldig dat Duitsland, indien zich een ernstige crisis voordoet, gedwongen wordt tot een *Alleingang* in de betrekkingen met Rusland die niet alleen funest is voor de *Westbindung*, maar ook opnieuw ten koste zou gaan van de tussenliggende Middeneuropese naties.

4.6 Frankrijk: een overvleugelde, maar onmisbare partner

4.6.1 De Franse kwestie

Frankrijk is het land waar sinds 1945 het meest heftig is gefulmineerd tegen de 'dictaten van Jalta', de in februari 1945 gesloten akkoorden waarin de grote mogendheden Europa zouden hebben verdeeld zonder de Franse regering te raadplegen. Geen land heeft echter zozeer geprofiteerd van de Europese deling in twee blokken als datzelfde Frankrijk. De machtsverhoudingen van de Koude Oorlog - die overigens niet het resultaat waren van de in Jalta gemaakte afspraken - stelden de regering in Parijs in staat in Europa een voorhoederol te spelen die groter was dan het Franse gewicht rechtvaardigde.

Dat Duitsland was opgedeeld en onder toezicht stond van de grote mogendheden, bood Frankrijk grote voordelen: deze situatie blokkeerde een Duitse dominantie in Europa en gaf Parijs de mogelijkheid grote invloed uit te oefenen op de politiek van Bonn. De NAVO, en vooral de legering van een grote Amerikaanse troepenmacht in de Bondsrepubliek, bood de Fransen niet alleen bescherming, maar ook nog de ruimte hun soevereiniteit te beklemtonen door zich te onttrekken - sinds 1966 - aan de militaire samenwerking in het bondgenootschap. De nucleaire *force de frappe* vergrootte nog eens de manoeuvreerruimte ten opzichte van zowel Washington als Moskou. Het Franse kernwapen compenseerde bovendien in de politieke verhouding tot de Bondsrepubliek de groeiende economische kracht van dit land.

Dit 'équilibre des déséquilibres' - een evenwicht gebaseerd op compensaties voor het gebrek aan evenwicht - is sinds het einde van de Koude Oorlog en de Duitse eenwording verdwenen. Doordat het gewicht en de politieke handelingsvrijheid van Duitsland zijn toegenomen en het kernwapen aan politieke betekenis heeft ingeboet, is de machtsbalans met Parijs drastisch verschoven ten gunste van Bonn. Zowel het aantal inwoners als het Bruto Nationaal Produkt van Duitsland is nu veertig procent groter dan dat van Frankrijk: de Duitse export bedraagt zelfs het dubbele ⁵¹.

Traditioneel koestert de regering in Parijs de ambitie in Europa een leidinggevende rol te spelen. Dankzij de bijzondere verhoudingen die tijdens de Koude Oorlog op het oude continent heersten, kon lange tijd aan de illusie worden vastgehouden dat deze doelstelling reëel was. Sinds de veranderingen van de afgelopen vijf jaar is die houding niet meer mogelijk. Daarmee is 'de Franse kwestie' geboren: zal de regering in Parijs in staat zijn het Duitse overwicht te aanvaarden en op die basis met de Duitse regering samen te werken? Of zal zij proberen de feiten te ontkennen en haar toevlucht nemen tot de rol van dwarsligger in de Europese integratie door anti-Duitse allianties? ⁵².

De ondertekening van het verdrag van Maastricht was een poging om door een vlucht naar voren dit dilemma te ontlopen. Door Duitsland in te bedden in een hechte monetaire en politieke samenwerking hoopte President Mitterrand te voorkomen dat Frankrijk zich zou moeten schikken naar het overwicht van een verenigd en soeverein Duitsland. De eerste tegenslag kwam al heel snel, toen Frankrijk na heftige onenigheid moest buigen voor het Duitse verlangen Slovenië en Kroatië te erkennen. Het referendum dat in september 1992 op initiatief van President Mitterrand in Frankrijk werd gehouden over de plannen tot oprichting van een Europese Monetaire en Politieke Unie leverde ternauwernood een meerderheid op voor de voorstanders. Dat bijna de helft van de Franse bevolking tegenstemde, was een bewijs van de grote weerstanden die de 'tangeboorte van Maastricht' in dit land opriep ⁵³. Er bleek vooral verzet te zijn tegen het offer dat zou moeten worden gebracht om Duitsland te binden aan de Europese integratie: óók Frankrijk zou een deel van zijn soevereiniteit moeten opgeven om deze hechte samenwerking te laten slagen.

Sindsdien lijkt de vrees dat de Franse onafhankelijkheid op het spel komt te staan allerminst te zijn afgenomen. Nu al dwingt de monetaire samenwerking Frankrijk tot het koesteren van een 'harde' *franc*, die vraagt om een grote discipline in de staatshuishouding. Vooral in Gaullistische kring wordt gewezen op de hoge prijs die voor deze politiek wordt betaald, in de vorm van een hoge werkloosheid. De verleiding is groot om dit euvel te bestrijden door een daling

⁵¹ Schwarz, *Zentralmacht Europas*, blz. 220 e.v.

⁵² Steven Philip Kramer, 'The French Question', *Washington Quarterly*, 14 (April 1991), blz. 83-96.

⁵³ Aldus Nina Grunenberg in *Die Zeit*, 8 juli 1994.

van de rente, die echter nadelige gevolgen zou hebben voor de hoogte van de inflatie en de positie van de *franc*. Het voorstel van de Gaullistische Presidentskandidaat Chirac om de definitieve oprichting van de EMU te onderwerpen aan een referendum, is een poging om de ontevredenheid over de huidige verhoudingen in het EMS, die voor een belangrijk deel worden gedictieerd door de *Bundesbank*, te exploiteren.

Het verlangen om voorrang te geven aan het bestrijden van de werkloosheid komt ook tot uitdrukking in de opvatting dat Frankrijk minder te winnen heeft van een liberalisering van de wereldhandel en meer moet proberen de bestaande EU te overreden tot een gematigd protectionisme. Dit standpunt had aanzienlijke invloed op de houding van de Franse regering tijdens de GATT-onderhandelingen met de Verenigde Staten in 1992 en 1993. Dat gedrag leidde tot spanningen met de Bondsrepubliek, die als groot-exporteur meer belang heeft bij een vrije wereldhandel. Ook in dit geval slaagde de regering in Bonn erin haar opvatting binnen de EU door te drukken en aldus een akkoord met de Verenigde Staten mogelijk te maken.

4.6.2 Evenwicht en de militaire factor

Van oudsher is het denken in termen van nationaal belang en machtsevenwicht in Frankrijk zeer sterk ontwikkeld. In zijn *Diplomacy* benoemt Henry Kissinger de 17e eeuwse kardinaal Richelieu tot grondlegger van de politieke traditie die wordt aangeduid met de Franse term *raison d'état* of, later, de Duitse term *Realpolitik*. Het zal voor de regering in Parijs heel moeilijk zijn om in reactie op het aangetaste 'evenwicht der onevenwichtigen' met de Bondsrepubliek, de verleiding te weerstaan samenwerking met andere landen te zoeken en te gebruiken om dit evenwicht te herstellen. Anderzijds leeft in Frankrijk het besef dat het heel moeilijk zal zijn (een) geschikte partner(s) te vinden. Bovendien realiseert men zich terdege dat de samenwerking met Duitsland te belangrijk is om op het spel te zetten door de indruk te wekken een anti-Duitse coalitie te willen vormen.

Rusland komt voor Frankrijk voorlopig nauwelijks in aanmerking als partner in een coalitie die in Europa een tegenwicht tegen Duitsland zou kunnen vormen. Zolang deze natie de prooi blijft van interne verwarring en economische achterlijkheid, is zij voor deze rol te zwak. Indien daarentegen een nieuw Russisch vitalisme een nationalistisch-imperialistische uitweg zoekt, manifesteert Moskou zich te sterk om voor Frankrijk een bruikbare partner te kunnen zijn. Bovendien is in beide gevallen voor de Russen zelf Bonn een interessanter partner dan Parijs: in het eerste geval als financieel-economische hulpverlener, in het tweede geval als strategische concurrent in Midden- en Oost-Europa.

In menig opzicht lijkt een hechtere samenwerking met Groot-Brittannië een voor de hand liggende keuze voor de Franse regering. De relatie tussen Britten en Duitsers is ijzig en nergens in Europa is sinds de Duitse eenwording het wantrouwen tegen de centrale macht in Europa zo gegroeid als op de Britse eilanden. De regeringen in Londen en Parijs delen bovendien een diepe afkeer van de door Kanselier Kohl gepropageerde versterking van federale organen als de Europese Commissie en het Europese Parlement. Veel belangrijker is nog dat Frankrijk en Groot-Brittannië zich beide van Duitsland onderscheiden in de bereidheid en het vermogen om op grote schaal aan militaire operaties deel te nemen: zowel de Golfoorlog als het conflict in Joegoslavië maakten dat duidelijk.

Terwijl Duitsland in 1991 weigerde mee te doen aan de gewapende interventie tegen Irak, leverden Frankrijk en vooral Groot-Brittannië een substantiële bijdrage aan deze door de Verenigde Staten geleide actie. Tijdens het conflict

in het voormalige Joegoslavië toonden deze twee naties zich bereid samen een aantal manschappen naar dit gebied te sturen dat meer dan de helft bedroeg van alle VN-militairen die aldaar belast zijn met het uitvoeren van humanitaire missies. Om hen te beschermen verzetten Londen en Parijs zich tegen zowel grootschalige luchtaanvallen van de NAVO op Servische doelwitten als een opheffing van het tegen de Moslims gerichte wapenembargo. Dat standpunt bracht de Britse en Franse regering niet alleen in conflict met Washington, het gaf ook aanleiding tot spanningen met Bonn, dat steeds geweigerd had manschappen te leveren voor VN-operaties.

Een blijvende aandacht voor de militaire factor is in Frankrijk een vanzelfsprekend onderdeel van het denken over machtsverhoudingen. Na het einde van de Koude Oorlog heeft de regering in Parijs haar defensiebudget dan ook aanzienlijk minder verlaagd dan andere Westerse landen. In hoeverre kan die houding een stimulans worden tot grotere politieke samenwerking binnen de EU met Groot-Brittannië? Nadat gedurende de eerste jaren na de Duitse eenwording en de ondertekening van het Verdrag van Maastricht alle kaarten leken te worden gezet op samenwerking met Bonn, leek eind 1994 de neiging toe te nemen om de banden met Groot-Brittannië aan te halen. De voorspelling van Minister van Buitenlandse Zaken Hurd dat de Fransen niet de verleiding zouden kunnen weerstaan zich over te geven aan 'politieke polygamie'⁵⁴, kwam al in gedachten toen President Mitterrand het Brits-Franse plan over de ontwikkeling van een gemeenschappelijke nucleaire doctrine aanprees als het toekomstige fundament van een Europese defensie. Eind november 1994 kondigden Londen en Parijs bovendien de oprichting aan van een *European Air Group*, een door Frankrijk en Engeland geleide instantie die de Europese bijdrage aan humanitaire en vredesmissies moet coördineren⁵⁵.

Deze projecten zijn voor de regering in Parijs waarschijnlijk een middel om zoveel mogelijk opties open te houden. Met Duitsland wordt monetaire integratie in de EMU en militaire samenwerking in het Eurokorps gezocht, maar om te voorkomen dat men te afhankelijk wordt van Bonn, zoekt men een nauwere relatie met Londen waarvan - zeker als het de nucleaire bewapening betreft - Duitsland uitgesloten blijft. Die opzet sluit aan bij de plannen voor een Europa van 'concentrische cirkels' die premier Balladur in november 1994 in een artikel in *Le Monde* presenteerde.

Toch is het de vraag in hoeverre Groot-Brittannië in politiek en economisch opzicht genoeg gewicht heeft om voor Frankrijk in aanmerking te komen als de partner waarmee aan Duitsland voldoende tegenwicht kan worden geboden. De hardnekkige neiging van de Britten om afstand te houden tot 'the continent' is een handicap bij het spelen van een volwaardige rol. Bovendien worden de machtsverhoudingen tussen de Europese democratieën meer door economisch dan door militair gewicht bepaald en Groot-Brittannië wordt al sinds geruime tijd geplaagd door een structurele achterstand die de Britse regering in 1992 dwong afscheid te nemen van de monetaire samenwerking in het EMS.

Voor de regering in Parijs zou dan ook eerder het aanhalen van de banden met Washington een logische stap zijn om de afhankelijkheid van het verenigde Duitsland te verminderen. Die daad wordt echter in de weg gestaan door een grote politiek-psychologische hindernis: de Verenigde Staten zijn in de ogen van de Fransen altijd - tijdens, maar ook na de Koude Oorlog - een indringer gebleven die een door Frankrijk geleid Europa belette het heft in eigen

⁵⁴ Zie Daniel Vernet, 'Die französische Europapolitik', *Europäische Rundschau*, 22 (April 1994), blz. 45-52.

⁵⁵ Zie *The Economist*, 26 november 1994.

handen te nemen. Met het groeiende besef dat de Fransen alléén onvoldoende zijn opgewassen tegen hun Duitse partners, lijken de reserves jegens Washington echter af te nemen. Al vóór zijn aantreden als premier verweet Balladur de socialistische regering een te eenzijdige oriëntatie op Bonn ⁵⁶.

Sinds de tijd dat hij de leiding van de regering in handen had, zijn er ernstige pogingen gedaan de kloof met de Amerikanen te verkleinen. Het in de zomer van 1994 genomen besluit om voor het eerst sinds 1966 weer deel te nemen aan het beraad van de NAVO-ministers van defensie was tot nu toe het meest sprekende voorbeeld van deze koersverandering. Meer en meer lijkt in Parijs het inzicht veld te winnen dat Washington, in de woorden van Henry Kissinger, beschouwd moet worden als 'France's most reliable, if conceptually most difficult partner, as well as the only reinsurance available for its necessary policy of friendship with Germany' ⁵⁷.

Niet alleen om die reden zou een Frans-Amerikaanse toenadering, die de regering in Parijs rugdekking en daarmee meer politiek zelfvertrouwen verschaft, óók voor Bonn grote voordelen bieden. Deze *rapprochement* zou namelijk de kans verkleinen dat de Duitse regering gedwongen wordt te kiezen tussen haar twee belangrijkste Westerse partners. Om die keuze te vermijden drong Bonn sinds de oprichting van het Frans-Duitse Eurokorps in 1992 aan op een integratie van deze eenheid in de NAVO. In januari 1993 werd dit verlangen door Frankrijk gehonoreerd: een van de eerste aanwijzingen dat de Franse regering een blijvende afstand tot Washington niet in haar belang acht.

4.6.3 Entente: opgaven en spanningen

Op 14 juli 1994, de feestdag die bij uitstek de Franse onafhankelijkheid markeert, marcheerden Duitse soldaten van het Eurokorps op uitnodiging van de regering in Parijs over de Champs Elysées. Voor de Duitsers symboliseerde deze hoopvolle gebeurtenis méér dan een voorlopig hoogtepunt in de toenadering: zij zagen er terecht een bewijs in dat hun westerburen een goede onderlinge verhouding als de hoogste prioriteit beschouwen. Voor Bonn een geruststellende gedachte, want al mag Duitsland dan in vele opzichten Frankrijk hebben overvleugeld, dat overwicht maakt Parijs als partner nauwelijks minder onmisbaar.

Niet alleen zijn de Fransen de belangrijkste handelspartner van de Duitsers. Zo mogelijk nog belangrijker is de politieke troefkaart die de regering in Parijs in handen houdt, in de vorm van het wederzijdse besef dat Duitsland in een fatale positie terecht kan komen indien het de band zou loslaten met het anker van zijn Europese *Westbindung* en de voorkeur geeft aan een geopolitiek die het risico van een geïsoleerde *Mittellage* oproept. Dat laatste zou werkelijkheid kunnen worden als de Fransen zich gedwongen zien het initiatief te nemen een anti-Duitse coalitie te vormen.

In de zomer van 1993 schreef Helmut Schmidt in *Die Zeit*: 'Wenn unser Land sich nicht isolieren will, wenn Europa nicht zur Politik der Koalitionen als Gegenwicht gegen Deutschland zurückkehren soll, dann bedürfen wir Deutschen der Einbindung in eine funktionstüchtige Europäische Gemeinschaft. Die deutsch-französische Entente ist dafür eine unersetzliche Vorbedingung' ⁵⁸. Een hechte band met Parijs is voor Bonn de beste garantie om te voorkomen dat het Duitse optreden weerstanden oproept die hoe dan

⁵⁶ *Le Monde*, 3 februari 1992.

⁵⁷ Kissinger, *Diplomacy*, blz. 619.

⁵⁸ *Die Zeit*, 6 augustus 1993.

ook een ontwrichtende invloed zouden hebben op de Europese samenwerking. Daarmee zijn ook de beperkingen aangegeven van de Duitse mogelijkheden om een hegemoniale positie in Europa op te bouwen. Frankrijk is niet meer, zoals tijdens de Koude Oorlog, een min of meer gelijkwaardige, maar wel nog altijd een zeer bijzondere partner die niet of zeer moeilijk kan worden gemist.

Van de andere kant is het voor de regering in Parijs een politieke noodzaak om de nauwe samenwerking met Duitsland te cultiveren, omdat een te grote afstand tot de belangrijkste lidstaat van de EU Frankrijk nog sterker naar de marge van de Europese politiek zou verbannen. De regeringen van beide landen beseffen hoezeer zij - ondanks alle verschillen en tegenstellingen - elkaar nodig hebben: sinds de dagen van De Gaulle en Adenauer is de Frans-Duitse *Sonderverhältnis* het trekpaard van de Europese integratie. Elke vooruitgang is het resultaat geweest van gemeenschappelijke initiatieven, van de oprichting van het EMS in de jaren '70 tot en met de plannen voor de EMU in 1991. De komende jaren staat de Frans-Duitse tandem voor de opgave om de bilaterale samenwerking verder uit te diepen en tegelijkertijd in te bedden in een bredere Europese en Atlantische samenwerking.

Vooraf echter het Franse verzet om de Centraal- en Oosteuropese landen toe te laten tot de EU is hardnekkig. Onder Duitse druk is de regering in Parijs in december 1994 op de bijeenkomst van Europese regeringsleiders in Essen ermee akkoord gegaan onderhandelingen met deze kandidaat-lidstaten te beginnen over de toelatingsvoorwaarden, maar evenals bij vorige gelegenheden bleef zij ook ditmaal weigeren zich vast te leggen op een toetredingsdatum. De Franse leiders beseffen terdege hoe groot het Duitse belang is bij een verbreding van de EU en onderkennen de risico's voor de positie van hun land indien Duitsland zich bij een blijvende Franse weigerachtigheid gedwongen zou voelen tot een *Alleingang* in oostelijke richting. Bovendien is duidelijk dat vooral het belangrijkste Centraaleuropese land, Polen, de Franse medewerking hogelijk op prijs zou stellen: het alternatief voor de Poolse regering is een exclusieve afhankelijkheid van Bonn. Vandaar ook dat tegenwoordig trilaterale verbindingen van Bonn en Parijs met Centraaleuropese hoofdsteden worden opgezet.

De wisselwerking tussen binnen- en buitenlandse politiek speelt een grote rol bij de Franse terughoudendheid. In de jaren '60 ontwikkelde President De Gaulle een eigenzinnige koers in Europees en Atlantisch verband om de Fransen, die in een bittere interne strijd gewikkeld dreigden te blijven over de dekolonisatie van Algerije, te verenigen. Sindsdien is een onafhankelijke buitenlandse politiek ook voor zijn opvolgers vaak een middel geweest, zoals de Amerikaanse historicus Stanley Hoffmann het uitdrukte, 'to keep the demons at bay'⁵⁹. Dat interne ontwrichting in de licht ontvlambare Franse samenleving voortdurend op de loer ligt, werd bijvoorbeeld nog eens in de zomer van 1993 onderstreept door de vrachtwagenchauffeurs en boeren die met blokkades het verkeer tussen het Noorden en het Zuiden van het land onmogelijk maakten.

Uitbreiding van de EU met de Centraaleuropese landen is onuitvoerbaar zonder een fundamentele hervorming van het landbouwbeleid, dat nu al meer dan de helft van het Brusselse budget opslokt. Er is echter geen land dat zozeer profiteert van de subsidieregelingen als Frankrijk. Het laat zich raden wat de reacties van de Franse boeren, die op veel sympathie bij de bevolking kunnen rekenen, zullen zijn bij een stelselherziening.

Ook de Franse preoccupatie met de mediterrane regio heeft belangrijke interne aspecten. Toetreding van de Middeneuropese naties zou, nadat al

⁵⁹ New York Review of Books, 3 maart 1994.

eerder een aantal noordelijke landen lid is geworden, niet alleen van de EU maar een 'Germaanse' dan een 'Karolingische' eenheid maken - inclusief de verschuiving van de subsidiestromen. Frankrijk, dat 1.6 miljoen inwoners telt die afkomstig zijn uit Noord-Afrika, wordt bovendien geconfronteerd met het gevaar dat vanuit deze instabiele regio, die een broeinest van Islamitische fundamentalisme is, een golf van immigranten het land zal overspoelen. De kaping van het *Air France*-toestel, in december 1994, heeft de angst vergroot dat de effecten van een eventuele Algerijnse burgeroorlog naar Frankrijk zullen overslaan. Het Franse belang om 'stabiliteit te exporteren' naar dit gebied lijkt even groot te zijn als het Duitse om deze taak in Midden-Europa te vervullen.

Meer nog dan door dit belangenverschil lijkt de Frans-Duitse samenwerking te worden bedreigd door het al genoemde gebrek aan evenwicht tussen deze twee naties. De afgelopen jaren zijn de Duitsers erin geslaagd in de EU enkele malen hun wil op te leggen aan de Fransen: de erkenning van Slovenië en Kroatië en de rentepolitiek van de *Bundesbank* zijn voorbeelden van dat succes. Naarmate een jongere generatie Duitsers, die minder dan de huidige kanselier beïnvloed is door het Europese politieke credo van Adenauer, aan de macht komt, zal waarschijnlijk de neiging groeien om nog minder rekening te houden met Franse gevoeligheden. Het is de vraag hoe lang de regering in Parijs bereid en in staat zal zijn zich aan te passen aan een oosterbuur die steeds duidelijker zijn overwicht - nolens volens - manifesteert.

Voor Duitsland is de alliantie met Frankrijk het instrument voor een Europese integratie die onder Duitse leiding staat. Voor Frankrijk daarentegen is de EU veel meer een werktuig in dienst van de *raison d'état*. Daarom is de Franse houding tegenover de Europese integratie veel meer onderhevig aan de conjunctuur van de binnenlandse politiek. Alleen een krachtige President, die bereid is de waan van de dag te trotseren, is in staat van Frankrijk een betrouwbare partner te maken in de samenwerking met Bonn. Tijdens de politieke nadagen van Mitterrand is het aanzien van diens ambt, het symbool van nationale waardigheid, aangetast. Doordat het politieke verleden en de persoonlijke levensstijl van deze President in opspraak zijn gekomen, lijkt zijn optreden in de greep te verkeren van het rumoer over de talrijke schandalen die de Franse samenleving plagen. Wil de toekomstige relatie met Duitsland kunnen blijven functioneren als de motor van de Europese integratie, dan zal zijn opvolger niet alleen bereid moeten zijn voldoende politieke energie in die verhouding te investeren, maar ook nog in staat moeten zijn de binnenlandse malaise te overwinnen.

Deel III

Bindende kracht of bron van versplintering

4.7 Duitsland en Europa: politiek als duivelskunst

4.7.1 Economische en politieke belangen

'Der Nationalstaat', schreef de Duitse historicus Klaus Hildebrand in de herfst van 1994, 'war scheintot aber nicht gestorben. Denn die staatlich organisierte Nation blieb und bleibt eine politische, gesellschaftliche, in gewissem Sinne sogar eine seelische Notwendigkeit'⁶⁰. Ruim drie jaar na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht is duidelijk dat deze overeenkomst de kortstondige illusie symboliseerde dat de nationale staat zijn langste tijd achter de rug had. Met de opening van de binnenmarkt, de uitbreiding van het aantal leden (Zweden, Finland, Oostenrijk) en de afspraken over monetaire integratie heeft de EU de afgelopen jaren zeker belangrijke resultaten geboekt, maar in diezelfde periode is het besef versterkt dat er voorlopig belangrijke zaken blijven weggelegd voor de nationale staat. Vooral de organisatie van de veiligheid, die zowel een interne kant heeft - de rechtsbescherming - als een externe - de defensie -, vraagt om inspanningen waarvan het de vraag is in hoeverre deze op afzienbare termijn door nationale regeringen kunnen worden overgedragen aan overkoepelende organen.

Bovendien bewees de in verschillende landen geuite electorale afweer tegen het Verdrag van Maastricht dat de natie nog altijd een emotionele band vertegenwoordigt, een mogelijkheid tot identificatie, die Europa niet kan bieden. 'The European idea', schreef Max Jacobson in de *International Herald Tribune*, 'is too abstract and distant to inspire the kind of loyalty and solidarity that is necessary for the cohesion and orderly functioning of societies. Only a healthy nationalism can provide such a focus'⁶¹. In deze omstandigheden wordt de Europese samenwerking voor Duitsland zeker niet minder belangrijk, maar de regering in Bonn kan zich onmogelijk blijven verschuilen achter een 'Europa' dat de Duitse natie in staat zou stellen op te gaan in een groter geheel. Sterker nog, indien Duitsland de Europese integratie wil bevorderen, zal het als centrale macht moeten aangeven in welke richting de samenwerking in de toekomst zal moeten gaan.

Zoals gezegd blijft een vitale EU voor de regering in Bonn een politieke noodzaak van de eerste orde. Zwaar overdreven zijn de klachten, zoals bijvoorbeeld geuit door de voormalige SPD-minister Hans Apel⁶², dat Duitsland *Zahlmeister Europas* is geworden, doordat het meer dan een kwart van het Brusselse budget financiert. Dit bedrag is in overeenstemming met het economisch gewicht dat Bonn in de EU vertegenwoordigt. Belangrijker nog is dat deze bijdrage in geen verhouding staat tot de nog altijd groeiende winsten die het Duitse bedrijfsleven boekt dankzij de toegenomen en toenemende handel in de Europese binnenmarkt.

De vermoedelijke uitbreiding van de EU in oostelijke richting zal de economische en politieke centraliteit van de Bondsrepubliek nog meer beklemtonen. Steeds meer zal Bonn het centrum worden van Europese beleidslijnen, die zowel de verhoudingen tussen Noord en Zuid als tussen Oost en West betreffen. De uitspraken van Kohl over de samenhang tussen de Duitse hereniging en de Europese samenwerking kunnen wellicht nog het beste worden geïnterpreteerd tegen deze achtergrond: hoe sterker Duitsland, des te groter zijn belang om Europa te integreren.

⁶⁰ Klaus Hildebrand, 'Reich-Grossmacht Nation. Betrachtungen zur Geschichte des deutschen Aussenpolitik', in *Historische Zeitschrift*, 259 (1994), blz. 369-389, aldaar 388.

⁶¹ *International Herald Tribune*, 7 oktober 1994.

⁶² Hans Apel, *Der kranke Koloss. Europa - Reform oder Krise* (Hamburg 1994), blz. 134-135.

Bovendien heeft een goed functionerende EU voor de regering in Bonn het voordeel dat het vormen van anti-Duitse coalities wordt bemoeilijkt, ondermeer doordat de onderlinge samenwerking de mogelijkheden van Duitsland vergroot om lidstaten die bezwaren hebben tegen een te zware Duitse rol verdeeld te houden. Paradoxaal genoeg verruimt de Europese integratie op deze wijze de armslag waarover Duitsland als nationale staat beschikt. Het kan zijn gewicht binnen het kader van de samenwerking effectiever gebruiken en beter legitimeren. Voor de Duitse natie geldt heel in het bijzonder dat Europese integratie de rol van de natiestaat niet doet afnemen, maar eerder versterkt ⁶³.

De EU wordt dan ook niet bedreigd met uitholling doordat de Duitse interesse voor integratie is geslonken, maar doordat Bonn wordt geconfronteerd met een combinatie van taken die vaak heel moeilijk en soms vrijwel onmogelijk tegelijkertijd te vervullen zijn. Zowel West- als Oost-Europa verwachten van Duitsland een voortrekkersrol - en tegelijkertijd terughoudendheid bij de uitvoering van deze leidende taak. 'Die deutsche Politik wird sich also klarmachen müssen', schrijft de allerminst radicale politicoloog Hans-Peter Schwarz, 'dass Deutschland dazu "verdammt" ist, innerhalb der Europäischen Union gestaltend zu wirken, ohne viel davon zu reden. Stabilisierung der Integration, Stabilisierung nach Osten .. Erhaltung des Gleichgewichts zwischen rivalisierenden Partners und eine vernünftige Optimierung der genuin deutschen Interessen wären anders nicht erreichbar' ⁶⁴.

Hoe houden de EU-lidstaten de concurrentieslag op de wereldmarkten met de Verenigde Staten en de Aziatische landen vol? Dat is de eerste opdracht die Duitsland noodzaakt de functie van locomotief te vervullen. De logheid van de Europese economie, die ook tot uitdrukking komt in de - ondanks het conjuncturele herstel - relatief hoge werkloosheid, bedreigt het vermogen om te blijven wedijveren met andere continenten. Het grootste probleem voor de produktiekracht van EU, zo schreef *The Economist* in een *special* over dit onderwerp, is *complacency*. Europa loopt het gevaar verstarde te raken. Alleen krachtige impulsen tot modernisering, die moeten uitgaan van de leidende Europese natie, kunnen dit ongunstige tij keren.

Duitsland heeft grote belangen bij deze taak, maar die verschaffen geen garanties over de politieke energie die hierin zal worden geïnvesteerd. De combinatiedwang waarmee Bonn wordt geconfronteerd kan verzwakkend, zelfs verlamdend werken.

Duitsland zet op dit moment slechts vijf procent van zijn uitvoer af in Midden- en Oost-Europa (tegenover 70% in de EU- en EVA-lidstaten), maar de Duitse veiligheidsbelangen in deze regio zijn bijzonder groot. De noodzaak om economische wanorde en politieke onrust te voorkomen kan Bonn dwingen tot een grootschalige financiële hulpverlening die andere taken in het gedrang brengt. In de delicate en *lebenswichtige* verhouding met Moskou kan een dergelijke dwangpositie nog urgenter worden en nog grotere consequenties krijgen.

4.7.2 Combinatiedwang en differentiatie

Welk type Europese Unie is tegen deze achtergrond wenselijk, respectievelijk mogelijk? Een duurzame patentoplossing voor de veelheid van problemen is er niet. Evenmin als een eenduidig antwoord op de vraag hoe de vrees bij de partners voor een te sterk overwicht van Duitsland kan worden weggenomen, terwijl tegelijkertijd van Bonn een leidinggevende rol wordt verwacht bij het

⁶³ Zie over dit thema: Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London 1992).

⁶⁴ Schwarz, *Zentralmacht Europas*, blz. 95.

uitvoeren van de vaak moeilijk combineerbare taken waarvoor de samenwerkende Europese naties zich zien geplaatst. Duidelijk is in elk geval welk type EU er *niet* zal komen. De in Duitsland na de eenwording gekoesterde supranationale variant, met de Europese Commissie als regering en het Europese Parlement als volwaardige volksvertegenwoordiging, wordt met de dag onwaarschijnlijker.

Het verzet tegen het federale ideaal, dat al kort na de ondertekening van 'Maastricht' opkwam, blijft groeien. Behalve in Groot-Brittannië is vooral in Frankrijk de afkeer van de overkoepelende Brusselse organen groot. De belangrijkste kandidaten in de strijd voor de Presidentsverkiezingen bepleiten zonder uitzondering een vergroting van de bevoegdheden en slagvaardigheid van de ministerraad, ten koste van de Europese Commissie. De vijandigheid ten opzichte van het Europese Parlement is zo mogelijk nog groter.

Maar ook in Duitsland is de aanhang voor een federaal Europa snel afgenomen⁶⁵. De opvattingen van de Duitse premier Stoiber over een Europa der naties winnen terrein, evenals de overtuiging dat een met grotere zeggenschap toegerust Europees Parlement de toch al moeizame besluitvorming in de EU verder zou belasten en bovendien noch de politieke saamhorigheid noch de democratische doorzichtigheid zou vergroten. Om die reden schrijft Joschka Fischer in zijn boek dit parlement vrijwel af en bepleit hij een grotere rol van de nationale parlementen in Europees verband.

Daarmee is echter niet gezegd dat een 'verdieping' van de EU minder urgent is geworden. Alleen een hechte *Bindung* kan het wantrouwen minimaliseren tegen de Duitse voorhoederol en Frankrijk de indruk geven dat het een belangrijk aandeel heeft in de vormgeving van Europa. De kort na het einde van de Koude Oorlog begonnen discussie over de vraag of 'verdieping' dan wel 'verbreding' voorrang moest krijgen, is inmiddels achterhaald. Een van de grote taken waarvoor de EU zich geplaatst weet is het combineren van een hechte Frans-Duitse samenwerking met het toelaten van de Centraaleuropese naties.

Als de EU zou blijven volharden in een halfhartige houding ten opzichte van die laatste doelstelling, zal, zoals gezegd, de noodzaak tot Duitse *Alleingang* onvermijdelijk toenemen. Bonn zal de indruk moeten krijgen en houden dat de wederopbouw van Midden- en Oost-Europa effectiever en goedkoper ter hand kan worden genomen indien Frankrijk en de andere partners meewerken. Gebeurt dit niet, dan zal Duitsland zich genoodzaakt voelen deze taak afzonderlijk uit te voeren. De Duitse rol in de Centraaleuropese regio wordt dan zwaarder geaccentueerd, de kosten zullen voor de regering in Bonn veel hoger zijn en de verdachtmakingen dat Duitsland wordt gedreven door imperiale ambities ('het vierde rijk') zullen toenemen. Voor de Europese integratie zou deze ontwikkeling funest zijn: een aantal al dan niet in allianties opererende en vermoedelijk door Frankrijk geleide lidstaten zou waarschijnlijk een tegenblok vormen tegen dit in oostelijke richting groeiende Duitse overwicht. In dat scenario is de ontmanteling van de EU weldra een feit.

Hoe te voorkomen dat het werkelijkheid wordt? Daarvoor is allereerst nodig dat de bijzondere Duitse veiligheidsbelangen in Centraal-Europa vooral door Frankrijk worden opgevat als belangen die het met Duitsland deelt. Op die basis moet de 'verdieping' op gang komen die samengaat met de verbreding naar het Oosten. Anders gezegd: differentiatie in tempo en intensiteit van

⁶⁵ Aldus de resultaten van een door de *Financial Times* en *Der Spiegel* georganiseerde enquête. Zie *NRC Handelsblad* 5 december 1994. Zie ook: Ludger Helms, 'Euro-Skeptizismus - Aspekte der neueren deutschsprachigen Europa - Literatur', in: *Zeitschrift für Politik*, 41, (1994), blz. 296-304.

samenwerking is voor de EU een gebod. Een dergelijke pluriformiteit sluit overigens aan bij het Verdrag van Maastricht, dat ondermeer Groot-Brittannië en Denemarken de mogelijkheid heeft geboden om zich aan bepaalde vormen van samenwerking te onttrekken en bovendien criteria formuleerde voor de selectie van landen die zouden kunnen meedoen aan de monetaire integratie.

Deze diversificatie wordt daarnaast gedictieerd door de uitbreiding die inmiddels al heeft plaatsgevonden en de verbreding die nog wordt verwacht. De groei van het aantal lidstaten is immers een succes dat een ernstig probleem oproept: hoe meer leden, hoe losser de structuur, hoe moeizamer de besluitvorming. Nu al verloopt de stemming in de ministerraad volgens een moeilijk te doorgronden procedure, die de mogelijkheid schept om met 23 gewogen stemmen (op een totaal van 76) beslissingen te blokkeren.

In de zomer van 1994 heeft de CDU-fractie in de *Bundestag* een voorstel gepresenteerd tot de vorming van een kern van naties - Duitsland, Frankrijk en de Beneluxlanden - die hun onderlinge samenwerking verder zouden moeten verdiepen en langs die weg een voortrekkersrol in de EU zouden kunnen vervullen. Hoewel ook dit Duitse plan nog talrijke lippendiensten bewijst aan de federale organen, zou het in zijn consequenties de status van de Europese Commissie en het Europese Parlement ongetwijfeld aantasten ten gunste van een hechtere samenwerking tussen de betrokken regeringen. De gelijkwaardigheid tussen de lidstaten, die het uitgangspunt is van federale verbanden, wordt immers in dit voorstel openlijk weersproken. Bovendien geeft het in zijn prioritering van de band met Parijs impliciet blijk van de bereidheid concessies te doen aan de Franse afkeer van Commissie en EP.

De band tussen Bonn en Parijs, die essentieel is voor de Europese integratie, zou door een plan als dat van Wolfgang Schäuble en Karl Lamers ongetwijfeld versterkt kunnen worden, hoe groot de aanvankelijke scepsis in Parijs ook was ten aanzien van dit voorstel voor een 'harde kern'. De eerste reacties van de Franse premier - en kansrijke Presidentskandidaat - Edouard Balladur, die plannen lanceerde voor een Europa van 'concentrische cirkels', met als kern een kleine cirkel waarin op monetair en politiek terrein hecht wordt samengewerkt - waren toch welwillend. Diverse verklaringen van de Duitse en Franse regering bevestigen dat beide de noodzaak inzien dat de onderlinge samenwerking wordt geïntensiveerd.

Een kernunie zou het nadeel kunnen hebben, zelfs indien zij beoogt een magneetwerking op andere lidstaten uit te oefenen, dat een teveel aan bilateralisme tussen Bonn en Parijs de afgunst en woede opwekken van andere lidstaten. Op die wijze zouden onbedoeld de centrifugale krachten in de EU worden versterkt. Bovendien ligt het in de verwachting dat minder geprivilieerde EU-partners ieder voor zich zullen proberen hun betrekkingen met de kernnatie Duitsland te cultiveren - de exclusieve positie van Bonn zou daarmee ongewild meer beklemtoond worden.

Deze nadelen wegen echter minder zwaar dan het grote voordeel van een besluitvaardige as Bonn-Parijs, die voor de samenwerking in Europa van overheersende betekenis blijft. Hoe pijnlijk het ook zou zijn voor de andere partner om niet of slechts in beperkte mate deel te kunnen hebben aan deze speciale relatie, zonder de Duits-Franse tandem zouden de divergentie en stagnatie in de EU nog groter zijn. Het voorstel van Schäuble en Lamers moet vooral worden toegejuicht omdat het aantoont, zoals Christoph Bertram schreef, 'dass die Deutschen im eigenen Interesse beschlossen sind, ihr Gewicht im die Waagschale Europas zu werfen'⁶⁶.

⁶⁶ Die Zeit, 9 september 1994.

4.7.3 EMU en evenwicht

Kan de monetaire integratie het fundament worden van een hechte politieke samenwerking, ook op het gebied van veiligheid, tussen Frankrijk en Duitsland? Voorlopig zijn er nog vele hindernissen te nemen voordat de EMU een feit zal zijn. De aankondiging van Presidentskandidaat Chirac dat hij dit project aan een referendum wil onderwerpen, dreigt de monetaire samenwerking in Frankrijk tot een speelbal van binnenlandse politieke strijd te maken.

In Duitsland was de geestdrift voor een monetaire integratie die zou betekenen dat het anker van de D-mark moet worden losgelaten, al nooit groot. Hans-Peter Schwarz verwoordde de opvatting van vele landen toen hij schreef: 'Es wird zwar immer ein Rätsel bleiben, wie die Regierung eines grossen Industriestaates mit empfindlichster Wirtschaftsstruktur die Verwegenheit aufbringen konnte, das diffizilste Steuerungs- instrument Währung zum Gegenstand eines Grosseperiments zu machen' ⁶⁷. De laatste jaren is het scepticisme alleen nog meer gegroeid: ongeveer tweederde van de bevolking voelt niets voor monetaire integratie ⁶⁸. Minister van Financiën Waigel, een politieke geestverwant van Kohl, sprak begin 1995 zijn twijfels uit over de haalbaarheid van het Maastricht-tijdschema voor de vorming van een monetaire unie en wees op de noodzaak onverkort vast te houden aan de strenge selectiecriteria ⁶⁹.

De wijze waarop de *Bundesbank* de afgelopen periode de rentestand in Europa kon dicteren, met als uitgangspunt de interne verhoudingen in Duitsland, laat zien wat Duitsland te verliezen heeft. De macht van de D-Mark zal met de groeiende economische invloed in Centraal- en Oost-Europa alleen nog maar toenemen. Inmiddels is de eis van Bonn ingewilligd dat de toekomstige Europese bank in Frankfurt zal worden gevestigd, maar het is de vraag of deze concessie van de EU-partners voldoende zal zijn om de Duitsers uiteindelijk te doen instemmen met een Europese Monetarie Unie. Vooral in kringen van ondernemers en bankiers heerst een sterke voorkeur voor een DM-zone die de leden van een kernunie - Frankrijk en de Beneluxlanden - en Oostenrijk zou omvatten. Een dergelijke constructie heeft echter het nadeel dat de Franse angst voor Duitse overheersing er door zou worden versterkt.

Deze spanning legt het hoofdprobleem bloot van de verhoudingen in de EU: het gebrek aan evenwicht tussen de twee belangrijkste partners, Frankrijk en Duitsland. De grote vraag is hoe lang de regering in Parijs bereid zal blijven het Duitse overwicht te aanvaarden en hoe lang de regering in Bonn in staat zal blijven haar leidersrol te camoufleren door rekening te houden met Franse gevoeligheden. Steeds weer zullen de Fransen moeten worden geveleid door een Duitse Bondskanselier die onder druk staat van een electoraat en van pressiegroepen die de eigen belangen behartigd willen zien.

Is een hechte samenwerking bij dit gebrek aan evenwicht mogelijk? Ook in een Europa van grote onderlinge afhankelijkheid is het onvermijdelijk dat tempo en richting van de integratie worden aangegeven door de leiding. Zal Duitsland als voortrekker in staat zijn een bindende kracht uit te oefenen of zal het Duitse overwicht aanleiding geven tot de vorming van contra-allianties, verdeeldheid en versplintering? Om dat laatste te voorkomen wordt van de regering in Bonn een huzarenstuk gevraagd, in de vorm van een bijna onmogelijke combinatie van slagvaardigheid en 'Augenmass'.

⁶⁷ Schwarz, *Zentralmacht Europas*, blz. 211.

⁶⁸ Zie o.m. *Financial Times*, 24/25 september 1994 en *Süddeutsche Zeitung*, 17/18 oktober 1994.

⁶⁹ *International Herald Tribune*, 20 februari 1995.

4.7.4 Bonn als politiek duivelskunstenaar

Deze taak zal des te moeilijker zijn doordat economische en monetaire ver-
vlechting allerm minst automatisch leidt tot een hechte samenwerking in de bui-
tenlandse en veiligheidspolitiek. Telkens blijkt dat hier sprake is van twee
verschillende circuits, waarbij toenadering in het ene eerder een remmende
dan een stimulerende werking heeft op toenadering in het andere. Wat men
aan soevereiniteit verliest in de ene vorm van samenwerking, probeert men
vaak met des te meer inspanning te behouden of zelfs te versterken op een
ander terrein. Een gebrek aan evenwicht kan deze behoefte, om de eigen iden-
titeit op een bepaald gebied te beklemtonen, extra stimuleren. 'Paradoxically
therefore', schrijven Horsman en Marshall in *After the Nation-State*, 'these
transnational economic forces may end up reinforcing the nations and nation-
alisms they were expected to supersede... In the same way as global capita-
lism does not erase sovereignty, it does not compete with the national ideal; it
subverts it, fragments it, enlists it, and provokes it ⁷⁰.'

Hechte samenwerking in de buitenlandse politiek is daarom een nog ambi-
tieuzer en moeilijker te bereiken doelstelling dan economische en monetaire
integratie. Met zijn opmerking dat Tsjechië graag toegang wilde hebben tot de
Europese binnenmarkt, maar niet wilde deelnemen aan een gemeenschappe-
lijke buitenlandse politiek, verwoorde premier Klaus de vaak onuitgespro-
ken wensen van menige (kandidaat)-EU-lidstaat. Voor elke natie is het bui-
tenlandse beleid het middel bij uitstek om haar soevereiniteit tot uitdrukking
te brengen - ook, en misschien zelfs juist, indien men overtuigd is van de nood-
zaak lid te blijven, respectievelijk te worden van een collectieve veiligheidsor-
ganisatie als de NAVO. De Amerikaanse historicus en Europa-kenner Stanley
Hoffmann verwees naar dit grillige mozaïek van verscheurde verlangens toen
hij concludeerde: '[Europe] remains torn by disjunctions it cannot overcome:
between politics, which is still national, and economics, national no longer;
between economics, which is becoming common, and diplomacy and defence,
where the Union still falters ⁷¹.'

Er moet daarom rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de eco-
nomische en monetaire integratie zal doorgaan, maar dat tegelijkertijd de
politieke verhoudingen in Europa in de greep zullen raken van alliantievorm-
ing en het zoeken naar herstel van een machtsevenwicht. Dit perspectief
kan vooral bedreigend worden in geval van een politieke crisis die in haar
gevolgen over de grenzen heen grijpt. Indien de pogingen om Centraal-Europa
- en Noord-Afrika - te stabiliseren onvoldoende snel tot resultaten leiden en
worden ingehaald door politieke wanorde, kunnen uiteenlopende reacties een
ontwrichtende uitwerking hebben op de EU. In zekere zin heeft de onenigheid
over het gewapende conflict in het voormalige Joegoslavië al een voorproef te
zien gegeven van dit gevaar: van de erkenning van Slovenië en Kroatië tot en
met de eventuele reacties op de Servische agressie heeft deze kwestie op zowel
de Europese als de Atlantische Gemeenschap een splijtende en ondermij-
nende invloed gehad. Hoeveel Balkanoorlogen - om over eventuele gewapende
conflicten in Centraal-Europa maar niet te spreken - kan de Westerse samen-
werking nog aan?

Een nog groter gevaar, heel in het bijzonder voor Duitsland, gaat uit van de
mogelijkheid dat in Rusland een burgeroorlogachtige toestand ontstaat. De
chaos die dan uitbreekt, in de vorm van gewapende conflicten en vluchtelin-
genstromen, kan zich heel snel in westelijke richting uitbreiden. Zeker indien
de Verenigde Staten ook in die omstandigheden afkerig blijven van een
actieve bemoeienis met de Europese wanorde, zal de regering in Bonn

⁷⁰ Horsman and Marshall, *After the Nation-State*, blz. 207.

⁷¹ *Daedalus*, 123 (Spring 1994), blz. 1-23, aldaar 22.

gedwongen worden een aparte koers in te slaan: niet haar streven naar dominantie maar haar militaire zwakte noopt dan tot het zoeken naar een accommodatie met het centrale gezag in Moskou - als dat dan nog bestaat. De effecten van instabiliteit in Europa zijn namelijk over de EU-lidstaten zeer ongelijk verdeeld.

Niet alleen voor de politieke samenhang in de EU, ook voor de binnenlandse verhoudingen in Duitsland zou deze 'lopsided' ontwikkeling heel ernstige repercussies kunnen hebben. Het gevaar wordt dan groot dat niet de politiek, maar de paniek de toon aangeeft.

Duitsland staat voor de immens zware taak in Europa leiding te geven aan vijf taken die elk op zichzelf al heel moeilijk, in combinatie zelfs vrijwel onmogelijk te volbrengen zijn. Het moet de economische modernisering stimuleren die nodig is om de EU *konkurrenzfähig* te houden, het moet de continuïteit van de Atlantische samenwerking waarborgen, het moet de integratie in de EU verdiepen door de banden met Frankrijk te versterken, het moet de EU in oostelijke richting verbreden en het moet tenslotte ook nog proberen om Rusland in zijn binnen- en buitenlandse politiek op een gematigde koers te houden.

Voor de andere lidstaten is het *in hun eigen belang* een standpunt te bepalen over de vraag welke plaats Duitsland in de toekomstige Europese Unie moet innemen. De discussie daarover is een onderwerp van het grootste belang voor de verdere integratie.

Alleen op die manier, in voortgaande dialoog met de andere lidstaten kan er voor de regering in Bonn duidelijkheid ontstaan over de vraag hoe groot de verantwoordelijkheden zijn die het als belangrijkste natie op het oude continent moet aanvaarden. De regering in Bonn kan niet weglopen van de taak richting en oriëntatie te geven aan de Europese politiek, indien zij wil voorkomen dat de EU stuurloos raakt en de speelbal wordt van onvoorspelbare ontwikkelingen. Duitsland kan Europa niet domineren, maar is wel veroordeeld er leiding aan te geven. Die rol is onmogelijk zonder verankering in een hechte thuisbasis en een conceptie van de eigen identiteit en nationale belangen.

Hoewel de Duitse 'kwestie', het bestaan van een groot blok in het centrum van Europa, een groot deel van de 20e eeuw de Europese politiek heeft gedomineerd en sinds 1990 is teruggekeerd, is de Duitse natie drastisch van karakter veranderd. De Duitse geschiedenis is vele malen het toneel geweest van heftige en gewelddadige wendingen. Het is niet uit te sluiten dat dergelijke breuken zullen terugkeren, maar zowel in zijn buitenlandse politiek als zijn interne verhoudingen kent het huidige Duitsland vele eigenschappen die vertrouwen wekken. De Duitse natie verkeert allerminst in een stemming die haakt naar dominantie, koestert geen angst voor *Einkreisung* en heeft niet de ambitie grenzen te wijzigen. De democratie, waarmee men inmiddels - de *Ostländer* uitgezonderd - een halve eeuw ervaring heeft, is stabiel van karakter. Het geklaag van begin jaren '90 over *Verdrossenheit* is inmiddels verstomd: bij de Bondsdag-verkiezingen van oktober 1994 stemde 85 procent van het electoraat op de traditionele partijen CDU/CSU, SPD en FDP. De nieuwe regering-Kohl steunt op een heel kleine meerderheid, maar gezien de overeenstemming tussen de grote partijen op politieke hoofdpunten, is niet te voorzien dat de val van deze regering tot een ernstige politieke crisis zou leiden. Daarbij moet bedacht worden dat er nu al, als gevolg van de verhouding tussen de Bondsdag en de Bondsraad - waar de SPD een meerderheid heeft - een min of meer verborgen 'Grosse Koalition' bestaat.

Extern en intern is Duitsland na een halve eeuw Europese en Atlantische integratie deel geworden van de Westerse *mainstream*. Voor de Duitse natie waren de voorwaarden om haar uitzonderlijke moeilijke taken als leidende staat in een onrustig Europa op constructieve wijze te vervullen, zelden of nooit gunstiger.

Literatuur

Ackermann B.A., *Ein neuer Anfang für Europa; Nach dem utopischen Zeitalter*; Berlijn, 1994.

Adomeit H., 'Gorbachev and German unification, Revision of thinking. Realignment of power'; *Problems of Communism*, 1990.

'Allemagne: l'an III'; *Géopolitique*, hiver 1993/1994.

Anderson J.J. and J.B. Goodman, "'Mars" or "Minerva"? A united Germany in a post-Cold War Europe'; in: R.O. Keohane, J.S. Nye and S. Hoffmann (red.), *After the Cold War. International institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*; Cambridge, 1993.

Apel H., *Der kranke Koloss. Europa - Reform oder Krise*; Hamburg, 1994.

Armingeon K., 'Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?' *Journal für Sozialforschung*, 1993, 33.

Ash T.G., *In Europe's name; Germany and the divided continent*; Londen, 1993.

Ash T.G., 'Germany's choice'; *Foreign Affairs*, juli/aug. 1994.

Asmus R.D., 'The future of German strategic thinking'; in: G.L. Geipel, (red.), *Germany in a new era*; Indianapolis, 1993, blz. 137-181.

Asmus, R.D., *Germany in the eyes of the American security elite*; Rand. publications, 1992.

Asmus R.D., *Germany's geopolitical maturation: public opinion and security policy in 1994*; Rand report, 1995.

Axt H.J., 'Hat Genscher Jugoslawien entzweit? Mythen und Fakten zur Aussenpolitik des Vereinten Deutschland'; *Europa Archiv*, 1993, nr. 12.

Bade K.J. (red.), *Deutsche im Ausland; Migration in Geschichte und Gegenwart*; München, 1992.

Bahr E., *Sicherheit für und vor Deutschland*; München, 1991.

Bahr H.E., 'Ein ziviles Deutschland wäre gut für die Welt'; *Die Zeit*, 4 sept. 1992.

Baring A., *Unser neuer Grossenwahn; Deutschland zwischen Ost und West*; Stuttgart, 1988.

Baring A., *Deutschland, was nun?*; Berlijn, 1991.

Becker J. (red.), *Wiedervereinigung in Mitteleuropa; Aussen- und Innenansichten zur staatlichen Einheit Deutschlands*; München, 1992.

Beening A., *Onder de vleugels van de adelaar; De Duitse buitenlandse politiek t.a.v. Nederland in de periode 1890-1914*; Dissertatie Amsterdam, 1994.

- Bergsdorf W., *Deutschland im Stress; Politische und gesellschaftliche Herausforderungen nach der Wende*; München, 1993.
- Bertram Chr., 'Der Krach am Rhein'; *Die Zeit*, 25 maart 1994.
- Biedenkopf K., H. Schmidt, R. von Weizsäcker, *Zur Lage der Nation*; Hamburg, 1994.
- Blackbourn D. and G. Eley, *The Peculiarities of German history*; Oxford, paperback 1991.
- Blumenwitz D., 'Abstammungsgrundsatz und Territorialitätsprinzip. Zur Frage der Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit in Deutschland'; *Zeitschrift für Politik*, 1994, nr. 41.
- Bogomolow O. und H. Vogel (red.), *Russland und Deutschland*; Baden-Baden, 1993.
- Bohrer K.H. und K. Scheel (red.), 'Deutschland in der Welt. Über Aussenpolitik und Nationalstaat'; *Merkur*, sept/okt. 1994.
- Bohrer K.H., 'Existe-t-il une nation allemande?'; *Revue des deux mondes*, okt. 1994.
- Bonder M., B.Röttger, G. Ziebur, *Deutschland in einer neuen Weltära; Die unbewältigte Herausforderung*; Opladen, 1992.
- Bournazel R., Rapallo. *Ein französisches Trauma*; Keulen, 1976.
- Bracher K.D., 'Geht das Zeitalter der Revolution zu Ende?'; *Universitas*, 1986, nr. 478.
- Bracher K.D., *Die Krise Europas 1917-1975*; Frankfurt/M., 1976.
- Bracher K.D., *Wendezeiten der Geschichte*; Stuttgart, 1992.
- Brand C.M., *Souveränität für Deutschland; Grundlagen, Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Zwei-plus-Vier Vertrages vom 12. sept. 1990*; Keulen, 1993.
- Brands M.C., *Denkend aan Duitsland*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V36, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1983.
- Brands M.C., 'The Federal Republic of Germany and The Netherlands: contrasts and complementarity'; *Internationale Spectator*, nov. 1989.
- Brands M.C., N.C.F. van Sas, B. Tromp (red.), *De veiligheid van Europa; Aspecten van de ontwikkeling van het Europese statenstelsel*; Rotterdam, 1991.
- Brands M.C., 'Het a,b,c,d van de Duitse kwestie; een uitweg uit dilemma's en aporieën?'; in: S. Rozemond en J.G. Siccama (red.), *Vragen naar de onbekende weg*; Assen, 1990.
- Brands M.C., 'Duitsland: verenigd en verscheurd; Duitse angst en onzekerheden'; *De Gids*, sept. 1993.
- Brands M.C., 'Duitsland en Frankrijk: dertig jaar vriendschap?'; *Internationale Spectator*, maart 1993.

- Brands M.C., 'Bonn/Berlijn onder combinatiedwang'; *Internationale Spectator*, april 1994.
- Bredow W. von, und Th. Jäger, *Neue deutsche Aussenpolitik, Nationale Interessen in internationalen Beziehungen*; Opladen, 1993.
- Brenner M., (red.), *Multilateralism and western strategy*; New York, 1994.
- Breuille J., (red.), *The state of Germany; The national idea in the making, unmaking and remaking of a modern nation-state*; Londen, 1992.
- Breuille J., 'Sovereignty and boundaries: modern state formation and national identity in Germany'; in: M. Fulbrook (red.), *National histories and European history*; Londen, 1993.
- Brubaker R., *Citizenship and nationhood in France and Germany*; Cambridge, 1992.
- Büsch O. und J.J. Sheehan (red.), *Die Rolle der Nation in der deutschen Geschichte und Gegenwart*; Berlijn, 1985.
- Buzan B., M. Kelstrup, P. Lemaitre, e.a., *The European security order recast; Scenarios for the Post-Cold War Era*; Londen, 1990.
- Calleo D.P., *The German Problem Reconsidered; Germany and the World Order, 1870 to the present*; Cambridge, 1980.
- Calleo D.P. 'Deutschland und Amerika; Eine amerikanische Sicht'; in: D.P. Calleo, R. Morgan, R. Poidevin, M. Voslensky, *Geteiltes Land - halbes Land? Essays über Deutschland*; Frankfurt, 1986.
- Calleo D.P., 'France and Germany in the New Europe'; *Sais Review*, 1993, 13, blz. 24-39.
- Carr W., *A history of Germany, 1815-1990*; Londen, 1991.
- Carroué L. et B. Odent, *Allemagne: état d'alerte?*; Parijs, 1994.
- Chevènement J., Grosser Körper, starkes Herz. 'Die Zukunft der deutsch-französischen Zusammenarbeit'; *Der Spiegel*, 19 dec. 1994.
- Colard D., 'Le couple franco-allemand après l'unification'; *Défense nationale*, 1994.
- Conradt D., *The German polity*; New York, 1993.
- Cooney J.A., G.A. Craig, H.P. Schwarz and F. Stern (red.), *The Federal Republic of Germany and the U.S.; Changing political, social, and economic relations*; Boulder, 1984.
- Craig G.A., 'Die Chequers-Affaire; Beobachtungen zum Thema Presse und internationale Beziehungen'; *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1991, 39.
- Dahrendorf R., *Betrachtungen über die Revolution in Europa*; Stuttgart, 1990.
- Dahrendorf R., 'Die Sache mit der Nation'; *Merkur*, okt./nov. 1990.
- Dann O., *Nation und Nationalismus in Deutschland, 1770-1990*; München, 1993.

- Dann O. (red.), *Die deutsche Nation*; Vierow, 1994.
- Dehio L., *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*; München, 1955.
- Deubner Chr., *Vertiefung der Europäischen Union: wie weit - und mit wem? Die deutsche Europapolitik im Dilemma*; Ebenhausen, 1994.
- Deubner Chr. und H. Kramer, 'Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?'; *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6 mei 1994.
- Deubner Chr., 'Deutschland, Frankreich und die Europäische Union: Die Interessen laufen auseinander'; *Internationale Politik und Gesellschaft*, Bonn, 1994.
- Duignan P. and L.H. Gann, *The U.S. and the New Europe, 1945-1993*; Londen, 1994.
- Duitsland na de val van de muur*; Atlantische Onderwijs Paper 13, Den Haag, 1994.
- Dunk H.W. von der, 'Die Niederlande und die Reichsgründung'; in: W. Hofer (red.), *Europa und die Einheit Deutschlands*; Keulen, 1970.
- Dunk H.W. von der, *Twee burens, twee culturen: opstellen over Nederland en Duitsland*; Amsterdam, 1994.
- The Economist*, 'A survey of the new Germany', 30 juni 1990.
- The Economist*, 'A survey of Germany', 21 mei 1994.
- Elias N., *Studien über die Deutschen*; Frankfurt, 1989.
- Fischer A. und M. Haendcke-Hoppe-Arndt (red.), *Auf dem Weg zur Realisierung der Einheit Deutschlands; Jahrbuch der Gesellschaft für Deutschlandforschung*; 1991.
- Fontaine A., 'Retrouver l'Europe'; *Le Monde*, 8 maart 1991.
- Fontaine A., 'L'Europe et ses frontières'; *Le Monde*, 10 maart 1992.
- François-Poncet J., 'Désembourber l'Europe'; *Commentaire*, 1994/1995.
- Friend J.W., *The linchpin; French-German relations 1950-1990*; New York, 1991.
- Fritsch-Bournazel R., 'Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung'; *Europa Archiv*, 25 juni 1994.
- Fritsch-Bournazel R., *Europe and German unification*; Londen, 1992.
- Fritsch-Bournazel R., 'Moscou-Bonn: l'heure des comptes'; *Politique internationale*, 1994, blz. 153-166.
- Fuchs K., e.a. (red.), *Zieht die Linke in den Krieg? Beiträge zur Debatte um Kampfeinsätze aus rot-grüner Sicht*; Keulen, 1993.

- Fulbrook M., *Germany, 1918-1990; The divided nation*; Fontana paperback, 1991.
- Gardner Feldman L., 'Germany and the EC: realism and responsibility'; *The Annals of the Am. Academy of Political and Social Sciences*; januari 1994.
- Geipel G.L., (red.), *Germany in a new era*; Indianapolis, Hudson Institute, 1993.
- Geiss I., *Der lange Weg in die Katastrophe*; München, Piper TB, 1990.
- Geiss I., 'Geographie und Mitte als historische Kategorien; Anmerkungen zu einem Aspekt des "Historikerstreits"'; in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 1991.
- Geiss I., *Die deutsche Frage, 1806-1990*; Mannheim, 1992.
- Geiss I., 'Torn between power vacuum and imperial power centre; Germany in the heart of Europe'; Toespraak in German Historical Institute, Londen, 1994.
- Geiss I., *Der Holzweg des deutschen Sonderwegs*.
- Glaessner G.J. und K. Sühl (red.), *Auf dem Weg nach Europa. Europäische Perspektiven nach dem Ende des Kommunismus*; Opladen, 1994.
- Gloannec A.M. le, *La nation orpheline*; Parijs, 1989.
- Gloannec A.M. le, *Die deutsch-deutsche Nation; Anmerkungen zu einer revolutionären Entwicklung*; München, 1991.
- Glutz, P., 'Europa am Scheideweg'; *Europa Archiv*, 25 sept. 1992.
- Glutz, P., 'Die Einheit und die Spaltung Europas'; *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 31 jan. 1992.
- Gnesotto N. (red.), *War and peace: European conflict prevention*; Chaillot Paper 11, okt. 1993.
- Gordon Ph.H., 'Berlin's difficulties; The normalisation of German foreign policy'; *Orbis*, voorjaar 1994, blz. 225-243 (ook in *Politique étrangère*).
- Gordon Ph. H., *French security policy after the Cold War: continuity, change and implications for the U.S.*; Rand publications, 1992.
- Gordon Ph.H., *Die deutsch-französische Partnerschaft und die Atlantische Allianz*; Bonn, 1994.
- Greiner U., 'Der Seher auf dem Markt; Botho Strauss, Ernst Nolte, die FAZ und der Rechtsintellektualismus: Auf der Suche nach dem richtigen Rechten'; *Die Zeit*, 22 april 1994.
- Grosser A., 'L'Allemagne élargie dans l'Europe élargie'; *Politique étrangère*, 1991.
- Grosser A., 'Le rôle et le rang'; *Commentaire*, 1992, nr. 58, blz. 361-366.
- Grosser A., *Mein Deutschland*; Hamburg, 1993.

- Grosser D. (red.), *German unification; The unexpected challenge*; Oxford, 1992.
- Gruner W.D., *Die deutsche Frage in Europa, 1800-1990*; München, Piper, 1993.
- Günther H., (red.), *Europäische Geschichte*; Frankfurt/M., 1993.
- Gutjahr L., *German foreign and defence policy after Unification*; Londen, 1993.
- Habermas J., *Eine Art Schadensabwicklung*; Frankfurt, 1987.
- Habermas J., 'Die Festung Europa und das neue Deutschland'; *Die Zeit*, 28 mei 1993.
- Hacke Chr., 'Weltmacht wider Willen; Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland'; Stuttgart, tweede herziene paperback uitgave Berlijn 1993, 1988.
- Hacker J., *Integration und Verantwortung; Deutschland als europäischer Sicherheitspartner*; Bonn, 1994.
- Haftendorn H. and C. Tuschhoff (red.), *America and Europe in an Era of Change*; Boulder, 1993.
- Hamilton D.S., *Beyond Bonn: America and the Berlin Republic*; Washington, 1994, (Duitse uitgave: D. Hamilton, *Jenseits von Bonn. Amerika und die Berliner Republik*; Berlijn, 1994).
- Hamilton D., 'A more European Germany, a more German Europe'; *Journal of international affairs*, 1991, 45.
- Hammerstein N., 'Heiliges Römisches Reich deutscher Nation und Europa: Übereinstimmung oder Entgegensetzung'; in: A. Buck (red.), *Der Europa Gedanke*; Tübingen, 1992.
- Hanrieder W.F., *Germany, America, Europe; Forty years of German foreign policy*; New Haven, 1989.
- Hassner P., 'Europe: old conflicts, new rules'; *Orbis*, 1973.
- Hassner P., 'Europe beyond partition and unity: disintegration or reconstitution?'; *International Affairs*, 1990, 66.
- Hassner P., 'L'émigration, problème révolutionnaire'; *Esprit*, juli 1992, blz. 96-100.
- Hassner P., 'Beyond nationalism and internationalism: ethnicity and world order'; *Survival*, zomer 1993.
- Havenaar R., *Van Koude Oorlog naar nieuwe chaos, 1939-1993*; Amsterdam, 1993.
- Heeren A.H.L., *Handbuch der Geschichte des Europäischen Staatensystems*; Göttingen, 1819.
- Heilbrunn J., 'Tomorrow's Germany'; *The National Interest*, zomer 1994.

Heisbourg F., 'Sécurité: l'Europe livrée à elle-même'; *Politique étrangère*, 1994.

Helms L., 'Euro-Skeptizismus - Aspekte der neueren deutschsprachigen Europa-Literatur'; *Zeitschrift für Politik*, 1994, 41.

Henig R., *Versailles and after, 1919-1933*; Londen, 1984.

Henrich D., *Eine Republik Deutschland; Reflexionen auf dem Weg aus der deutschen Teilung*; Frankfurt/M., 1990.

Heydrich W., J. Krause, U. Nerlich (red.), *Sicherheitspolitik Deutschlands; Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*; Baden-Baden, 1992.

Hildebrand K. und R. Pommerin (red.), *Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht*; Keulen, 1985.

Hildebrand K., 'Reich - Grossmacht - Nation; Betrachtungen zur Geschichte der deutschen Aussenpolitik 1871 - 1945'; *Historische Zeitschrift*, 1994, 259.

Hildebrand K., *Das vergangene Reich; Deutsche Aussenpolitik von Bismarck bis Hitler, 1871-1945*; Darmstadt, 1995.

Hillgruber A., *Die Last der Nation*; Düsseldorf, 1984.

Hobsbawm E., *Age of extremes; The short twentieth century; 1914-1991*; Londen, 1994.

Hoffmann S., 'Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe'; *Daedalus*, zomer 1966.

Hoffmann S., 'La France dans le nouvel ordre européen'; *Politique étrangère*, herfst 1990.

Hoffmann, S., 'Balance, concert, anarchy, or none of the above'; in: G.F. Treverton (red.), *The shape of the new Europe*; New York, 1992.

Hoffmann S., 'French dilemmas and strategies after the Cold War'; in: R. Keohane, J. Nye and S. Hoffmann (red.), *After the Cold War*; Cambridge, 1993.

Hoffmann S., 'France: keeping the demons at bay'; *N.Y.R.B.*, 3 maart 1994.

Hoffmann S., *The European Sisyphus; Essays on Europe 1964-1994*; Boulder, 1995.

Horsman M. and A. Marshall, *After the nation-state; Citizens, tribalism and the New World Disorder*; New York, 1994.

Hubatsch W., *Die deutsche Frage*; Würzburg, 1964.

Hubel H., *Das vereinte Deutschland aus internationaler Sicht; Eine Zwischenbilanz*; Bonn, 1993.

Huelshoff M., S. Reich and A. Markovits (red.), *The New Germany in the New Europe*; Ann Arbor, 1991.

- Inotai A., 'Economic implications of German unification for Central and Eastern Europe'; in: P.B. Stares (red.), *The New Germany and the New Europe*; (z.j.).
- James H. and M. Stone (red.), *When the wall came down; Reactions to German unification*; New York, 1992.
- James H., *Deutsche Identität 1770-1990*; Frankfurt, 1991.
- James, H., *Vom Historikerstreit zum Historikerschweigen; Die Wiedergeburt des Nationalstaats*; Berlin, 1993.
- Jarausch K.H., *The rush to German unity*; New York, 1994.
- Jeismann M. und H. Ritter (red.), *Grenzfälle; Über neuen and alten Nationalismus*; Leipzig, 1993.
- Jervis R., 'A political science perspective on the balance of power and the concert'; *American Historical Review*, juni 1992.
- Jesse E. und A. Mitter (red.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit; Geschichte - Politik - Gesellschaft*; Bonn, 1992.
- Joffe J., *The security implications of a united Germany*; Adelphi Paper, winter 1990/1991.
- Joll J., *The origins of the First World War*; Londen, 1984.
- Kaiser K. und H.W. Maull (red.), *Die Zukunft der deutschen Aussenpolitik*; Bonn, 1992.
- Kaiser K. und H.W. Maull (red.), *Die Zukunft der europäischen Integration: Folgerungen für die deutsche Politik*; Bonn, 1993.
- Kaiser K. und H.W. Maull (red.), *Deutschlands neue Aussenpolitik*; München, 1994.
- Katzenstein P.J., *Policy and politics in West Germany; The growth of a semi-sovereign state*; Philadelphia, 1987.
- Katzenstein P.J., 'Die Fesselung der deutschen Macht im internationalen System: Der Einigungsprozess, 1989-90'; in: B. Blake und H. Wollmann (red.), *Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel*, Opladen, 1991.
- Kelleher C.M., 'America looks at Europe'; in: L. Friedman (red.), *The troubled alliance. Atlantic relations in the 1980's*; Londen, 1983.
- Kennan G.F., *The decline of Bismarcks European order; Franco-Russian relations 1875-1890*; Princeton, 1979.
- Kennedy P.M., *The rise of the Anglo-German antagonism, 1860-1914*; Londen, 1980.
- Kiessler R. und F. Elbe, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken; Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*; Baden-Baden, 1993.
- Kirt R. und A. Meisch (red.), *Der entwurzelte Kontinent; Europa und die neue Weltordnung*; Düsseldorf, 1994.

- Kissinger H.A., 'Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit'; *Europa-Archiv*, 1966.
- Kissinger H.A., *Die sechs Säulen der Weltordnung*; Berlin, 1992.
- Kissinger H., *Diplomacy*; New York, 1994.
- Knapp M., e.a., *Die USA und Deutschland, 1918-1975; Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft*; München, 1978.
- Koch B., *Germany's new assertiveness in international relations; Between reality and misperception*; Hoover Institution, 1992.
- Köhler H. (red.), *Deutschland und der Westen*; Berlin, 1983.
- Kohl H., 'Der Kurs der CDU'; in: P. Hintze und G. Langguth (red.), *Reden und Beiträge des Bundesvorsitzenden*; Stuttgart, 1993.
- Kohler G. und M. Meyer (red.), *Die Folgen von 1989*; München, 1994.
- Kolboom I., 'Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht'; *Dokumente*, okt. 1990.
- Kolboom I. und E. Weisenfeld (red.), *Frankreich in Europa, Ein deutsch-französischer Rundblick*; Bonn, 1994.
- Kolboom I., 'Dialog mit Bauchgrimmern? Die Zukunft der deutsch französischen Beziehungen'; *Europa Archiv*, 10 mei 1994.
- Korte K.R., *Der Standort der Deutschen; Akzentverlagerungen der deutschen Frage in der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren*; Keulen, 1990.
- Krüger P., *Die Aussenpolitik der Republik von Weimar*; Darmstadt, 1985.
- Kühnhardt L., *Revolutionszeiten; Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang*; München, 1995.
- Lademacher H., *Zwei ungleiche Nachbarn; Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert*; Darmstadt, 1989.
- Lamers K., 'Gespräch mit... "Die Kernländer bestimmen die Richtung"'; *Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte*, 1994.
- Langewiesche D., Reich, 'Nation und Staat in der jüngeren deutschen Geschichte'; *Historische Zeitschrift*, 1992, 254.
- Leicht R., 'Wenn die alten Lehren wanken'; *Die Zeit*, 15 okt. 1993.
- Lellouche P., *Le nouveau monde; De l'ordre de Yalta au désordre des nations*; Parijs, 1992.
- Lellouche P., 'Pour une nouvelle donne franco-allemande'; *Le Monde*, 24 februari 1993.
- Lellouche P., 'La France, l'Otan et le Nouveau Monde'; *Le Figaro*, 18-26 juli 1992.

- Lellouche P., 'France in search of security'; *Foreign Affairs*, 1993.
- Lellouche P., 'Europe: le vrai dilemme franco-allemand'; *Le Figaro*, 13 okt. 1994.
- Lellouche P., *L'Europe et sa sécurité*; rapport d'information, Parijs, 1994.
- Lepenies, W., *Folgen einer unerhörten Begebenheit; Die Deutschen nach der Vereinigung*; Berlin, 1992.
- Lepsius M.R., 'Die Teilung Deutschlands und die deutsche Nation'; in: L. Albertin und W. Link (red.), *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland*; Düsseldorf, 1981.
- Lepsius M.R., 'The nation and nationalism in Germany'; *Social Research*, spring 1985, blz. 43-64.
- Lepsius M.R., *Demokratie in Deutschland*; Göttingen, 1993.
- Liebert U. und W. Merkel (red.), *Die Politik zur deutschen Einheit; Probleme, Strategien, Kontroversen*; Opladen, 1991.
- Liska G., *Return to the heartland and rebirth of the old order; Reconceptualizing the environment of strategies for East-Central Europe and beyond Washington D.C.*; 1994.
- Livingston R.G., 'United Germany: bigger and better'; *Foreign Policy*, 1992, 87.
- Loth W., *Ost-West Konflikt und die deutsche Frage*; DTV, 1989.
- Loth W., 'Europa als nationales Interesse? Tendenzen deutscher Europapolitik von Schmidt bis Kohl'; *Integration*, 1994, 17.
- Lowe J., *The great powers, imperialism and the German problem, 1865-1925*; Londen, 1994.
- Lübke E., 'The United Germany in the post-bipolar World'; *Internationale Politik und Gesellschaft (Friedrich Ebert Stiftung)*; Bonn, 1994.
- Lützel P.M. (red.), *Europa; Analysen und Visionen der Romantiker*; Frankfurt/M., 1982.
- Lützel P.M. (red.), *Hoffnung Europa*; Frankfurt/M., 1994.
- Lutz D.S. (red.), *Deutsche Soldaten weltweit? Blauhelme, Eingreiftruppen, 'out of area'*; *Der Streit um unsere sicherheitspolitische Zukunft*; Hamburg, 1993.
- McCarthy P. (red.), *France and Germany, 1983-1993: the struggle to cooperate*; Londen, 1993.
- Magenheimer H., 'Russland und Deutschland. Wiederkehr der Geopolitik'; *Zeitschrift für Politik*, 1994, 41.
- Markovits A.S., 'Anti-americanism and the struggle for a West German identity'; in: P.H. Merkl (red.), *The Federal Republic of Germany at forty*; New York, 1989.
- Markovits A.S. und S. Reich, 'Deutschlands neues Gesicht; Über deutsche Hegemonie in Europa'; *Leviathan*, maart 1992.

- Markovits A.S. and Ph.S. Gorski, *The German Left; Red, Green and beyond*; Londen, 1993.
- Marsh D., *Germany and Europe; The crisis of unity*; Londen, 1994. (Duitse vertaling: *Deutschland in Europa; Welchen Weg geht der zauderende Riese?*; München, 1994.)
- Martin B., *Weltmacht oder Niedergang? Deutsche Grossmachtspolitik im 20. Jahrhundert*; Darmstadt, 1989.
- Martin B. (red.), *Deutschland in Europa; Ein historischer Rückblick*; Frankfurt, 1992.
- Mathiopoulos M., *Das Ende der Bonner Republik*; Stuttgart, 1993.
- Mattox G.A., and A. Bradley Shingleton (red.), *Germany at the crossroads; Foreign and domestic policy issues*; Boulder, 1992.
- Maul H.W., 'Germany and Japan; The new civilian powers'; *Foreign Affairs*, winter 1990/1991.
- Maul H.W. and Ph.H. Gordon (red.), *German foreign policy and the German 'National Interest'*; Am. Institute for contemporary German studies seminar, nr. 5, Washington, jan. 1993.
- Maul H.W., 'Zivilmacht Bundesrepublik? Das neue Deutschland in der internationalen Politik'; *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1993, 38.
- McAdams A.J., *Germany divided; From the Wall to reunification*; Princeton, 1993.
- McCarthy P. (red.), *France - Germany, 1983-1993*; New York, 1993.
- Mearsheimer J., 'Back to the future'; *International Security*, 1990.
- Meier Chr., 'Deutschland zwischen der Bonner und der Berliner Demokratie'; *Zeitschrift für Politik*, 1994, 41.
- Meier Chr., 'Die Republik denken; Deutschlands Rechte und die Wirklichkeit'; *FAZ*, 29 april 1994.
- Meier Chr., 'Wir brauchen Vertrauen'; *Der Spiegel*, 30 jan. 1995.
- Merkl P.H., *German unification in the European context*; University Park, 1993.
- Miall H., *Shaping the New Europe*; Londen, 1993.
- Miall H. (red.), *Redefining Europe; New patterns of conflict and cooperation*; Londen, 1994.
- Michalka W. (red.), *Der Erste Weltkrieg; Wirkung, Wahrnehmung, Analyse*; München, 1994.
- Milward A.S., *The European rescue of the nation-state*; Londen, 1993.
- Minder R., *Die Entdeckung deutscher Mentalität*; Leipzig, 1992.

- Minckenberg M., 'The wall after the wall; On the continuing division of Germany and the remaking of political culture'; *Comparative Politics*, 1993, 26.
- Moïsi D., 'An awkward time for France to take over'; *The Financial Times*, 20 jan. 1995.
- Mommsen W.J., *Nation und Geschichte*; München, Piper TB, 1990.
- Mommsen W.J., *Der autoritäre Nationalstaat*; Frankfurt, Fischer TB, 1990.
- Mommsen W.J. (red.), *Der lange Weg nach Europa; Historische Betrachtungen aus gegenwärtiger Sicht*; Berlijn, 1992.
- Müller-Vogg H., *Deutschland deine Stärken; Nation zwischen Wohl und Wehe*; Keulen, 1994.
- Müller R.M., *Norma-Null*; Vierow, 1994.
- Muller S. and G. Schweigler (red.), *From Occupation to cooperation; The U.S. and United Germany in a changing world order*; New York, 1992.
- Nipperdey Th., *Nachdenken über die deutsche Geschichte*; DTV, 1990.
- Noelle-Neumann E., *Keine Spur von Europaverdrossenheit; Die Bevölkerung wünscht sich einen Staatenverbund, keinen Zentralismus*; Institut für Demoskopie, juni 1994.
- Oldenburg F., *Germany's Interest in Russian stability*; Keulen, 1993.
- Oldenburg F., 'Das vereinigte Deutschland und das neue Russland'; *Deutschland Archiv*, 26 nov. 1993, blz. 1243-1254.
- Platzer H.W. und W. Ruhland, *Welches Deutschland in welchem Europa?*; Bonn, 1994.
- Plock, E.D., *East German - West German relations and the fall of the GDR*; Boulder, 1993.
- Poidevin R. und J.Bariéty, *Frankreich und Deutschland; Geschichte ihrer Beziehungen 1815 - 1975*; München, 1982.
- Rattinger H., 'Public attitudes to European integration in Germany after Maastricht: Inventory and typology'; *Journal of Common Market Studies*, dec. 1994.
- Roper J., *Europe after the Cold war*; Paper bestemd voor herdenkingsbundel J.J. Holst, 1994.
- Rotfeld A.D. and W. Stütze (red.), *Germany and Europe in transition*; Oxford, 1991.
- Rudolph H., 'Abschied vom Gestern; Die Einheit verlangt den Westdeutschen auch ein neues Selbstverständnis ab'; *Süddeutsche Zeitung*, 16/17 juni 1990.
- Rühe V., 'Shaping Euro-Atlantic policies; A grand strategy for a new era'; *Survival*, 1993, nr. 2.

Rühl L., 'Blockierte Aussenpolitik'; *Die politische Meinung*, nov. 1993, blz. 41-48.

Rühl L., *Deutschland als europäische Macht; Nationale Identität und internationale Verantwortung*; Bonn, 1994.

Rüther G., *Politik und Gesellschaft in Deutschland; Grundlagen, Zusammenhänge, Herausforderungen*; Keulen, 1994.

Rupnik J., 'Europe's new frontiers: remapping Europe'; *Daedalus*, zomer 1994.

Ruppert W., (red.), '*Deutschland, bleiche Mutter*' oder eine neue Lust an der nationalen Identität?; Berlijn, 1992.

Sauder A., *Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges*; Baden-Baden, 1994.

Scharpf, 'Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus'; *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 1992, 3.

Schäuble W., *Der Vertrag*; Stuttgart, Knauer TB, 1991.

Schäuble W., *Und der Zukunft zugewandt*; Berlijn, 1994.

Schäuble W., 'Das Nationale als Mittel zum europäischen Zweck; Interview'; *Süddeutsche Zeitung*, 28 dec. 1994, blz. 8.

Scheuch E.K., *Wie deutsch sind die Deutschen? Eine Nation wandelt ihr Gesicht*; Bergisch Gladbach, Bastei/Lübbe TB, 1991.

Schieder Th., 'Die mittleren Staaten im System der grossen Mächte'; *Historische Zeitschrift*, 1981, 232.

Schmidt H., *Menschen und Mächte*; Berlijn, 1987.

Schmidt H., *Das Jahr der Entscheidung*; Hamburg, 1994.

Schmidt P., *The special Franco-German security relationship in the 1990s*; Chaillot Paper 8, Parijs, juni 1993.

Schoch B. (red.), *Deutschlands Einheit und Europas Zukunft*; Frankfurt/M., 1992.

Schöllgen G., 'Deutschlands neue Lage; Die USA, die Bundesrepublik und die Zukunft des westlichen Bündnisses'; *Europa-Archiv*, 1992, 47.

Schöllgen G., *Angst vor der Macht; Die Deutschen und ihre Aussenpolitik*; Berlijn, 1993.

Schöllgen G., *Die Macht in der Mitte Europas; Stationen deutscher Aussenpolitik von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart*; München, 1992.

Schöllgen G., *Stationen deutscher Aussenpolitik; Von Friedrich dem Grossen bis zur Gegenwart*; München, 1994.

Schulze H., *Gibt es überhaupt eine deutsche Geschichte?*; Berlijn, 1989.

Schulze H., *Die Wiederkehr Europas*; Berlijn, 1990.

Schulze H. 'In der Mitte Europas; Ein normaler Nationalstaat'; in: J. Becker (red.), *Wiedervereinigung in Mitteleuropa; Aussen- und Innenansichten zur staatlichen Einheit Deutschlands*; München, 1992.

Schulze H., *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*; München, 1994.

Schwarz H.P., *Die gezähmten Deutschen; Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*; Stuttgart, 1985.

Schwarz H.P., 'Mit gestopften Trompeten; Die Wiedervereinigung Deutschlands aus Sicht westdeutscher Historiker'; *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 1993, 44, blz. 683-704.

Schwarz H.P., 'Germany's national and European interests'; *Daedalus*, spring 1994.

Schwarz H.P., *Eine Entente élémentaire; Das deutsch französische Verhältnis im 25 Jahr des Elysée-Vertrages*; Bonn, 1990.

Schwarz H.P., 'Aussenpolitik ohne Konzept'; *Rheinischer Merkur*, 1 okt. 1993, blz. 3.

Schwarz H.P., *Die Zentralmacht Europas; Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*; Berlijn 1994. (Oorspronkelijke titel: 'Zur Grossmacht verdammt').

Schwilck H., und U. Schacht (red.), *Die selbstbewusste Nation*; Berlijn, 1994.

Seibt F., *Deutschland und die Tschechen; Geschichte einer Nachbarschaft in der Mitte Europas*; München, 1993.

Senghaas D., *Wohin driftet die Welt?*; Frankfurt, 1994.

Serre F. de la, C. Lequesne, J. Rupnik, *L'Union européenne: ouverture à l'Est?*; Parijs, 1994.

Smith G., W.E. Paterson, P.H. Merkl and S. Padgett, *Developments in German Politics*; Duke paperback, 1992.

Smyser W.R., *The economy of united Germany; Colossus at the crossroads*; New York, 1992.

Smyser W.R., *Germany and America; New Identities, Fateful Rift?*; Boulder, 1993.

Sommer Th., 'Was auf uns zukommt'; *Die Zeit*, 1 juli 1994.

Sommer Th., 'Why can't Germany take charge? Because the European Union is not a single-engine vehicle'; *Newsweek*, 18 juli 1994.

Sommer Th. 'Jetzt erst ist der Krieg zu Ende'; *Die Zeit*, 2 sept. 1994.

Sperling J., 'German foreign policy after Unification: The end of cheque book diplomacy'; *West European Politics*, jan. 1994.

Stares P.B. (red.), *The New Germany and the New Europe*; Washington, 1992.

- Stern F., 'Conclusion: German-American relations and "the return of the repressed"'; J.A. Cooney, G.A. Craig, H.P. Schwarz and F. Stern (red.), *The Federal Republic of Germany and the U.S. Changing political, social and economic relations*; Boulder, 1984.
- Stern F., 'Die zweite Chance; Die Wege der Deutschen'; *FAZ*, 26 juli 1990.
- Sternburg W. von (red.), *Geteilte Ansichten über eine vereinigte Nation. Ein Buch über Deutschland*; Meisenheim, 1990.
- Stürmer M. (red.), *Bismarck und die preussisch-deutsche Politik 1871-1890*; München, 1978.
- Stürmer M., *Die Grenzen der Macht; Begegnung der Deutschen mit der Geschichte*; Berlijn, 1992.
- Stürmer M., *Deutsche Fragen oder die Suche nach der Staatsräson*; München, Piper TB, 1985.
- Szabo S.F., *The diplomacy of German unification*; New York, 1993.
- Teltschick H., *329 Tage; Innenansichten der Einigung*; Berlijn, 1991.
- Trautmann G. (red.), *Die hässlichen Deutschen? Deutschland im Spiegel der westlichen und östlichen Nachbarn*; Darmstadt, 1991.
- Valence G., *France-Allemagne: Le retour de Bismarck*; Parijs, 1990.
- Verheyen D., *The German question; A cultural, historical and geopolitical exploration*; Boulder, 1991.
- Verheyen D., and C. Soe (red.), *The Germans and their neighbors*; Boulder, 1993.
- Vernet D., 'Die französische Europapolitik'; *Europäische Rundschau*, herfst 1994.
- Vernet D., 'L'Ostpolitik de Weimar à Berlin'; *Politique étrangère*, 1994.
- Wagner W., e.a. (red.), *Die Internationale Politik, 1989, 1990*; München, 1993.
- Walters V.A., 'Die V.S. und die europäische Sicherheit nach der Vereinigung Deutschlands'; *Europa-Archiv*, 1990, 45.
- Walters V.A., *Die Vereinigung war voraussehbar; Hinter den Kulissen eines entscheidenden Jahres; Die Aufzeichnungen des amerikanischen Botschafters*; Berlijn, 1994.
- Walther R., 'Was ist "nationale Identität"?'; *Die Zeit*, 12 aug. 1994.
- Wehler H.U., 'Gurus und Irrlichter; Die neuen Träume der Intellektuellen'; *FAZ*, 6 mei 1994, blz. 31.
- Weidenfeld W., (red.), *Die Identität der Deutschen*; München, 1983.
- Weidenfeld W. und K.R. Korte (red.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*; Frankfurt, 1992.

- Weidenfeld W. (red.), *Deutschland; Eine Nation - doppelte Geschichte*; Keulen, 1993.
- Weidenfeld W. (red.), *Was uns die Einheit bringt*; 1994.
- Weissmann K.H., 'Wiederkehr eines Totgesagten: der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts'; *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2 april 1993.
- What is European security after the Cold War?*; The Philip Morris Institute; Brussel, 1993.
- Willms J., *Nationalismus ohne Nation; Deutsche Geschichte*; Frankfurt/M., 1985.
- Winkler H.A. und H. Kaelble, *Nationalismus, Nationalitäten, Supranationalität*; Stuttgart, 1993.
- Winkler H.A., 'Abschied von einem deutschen Sonderweg; Wieder die postnationale Nostalgie'; *Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte*, 1993, 40, nr. 7.
- Winkler H.A., 'Westbindung oder was sonst? Bemerkungen zu einem Revisionsversuch'; *Politische Vierteljahresschrift*, 1994.
- Wolffsohn M., *Keine Angst vor Deutschland*; Erlangen, 1990.
- Wolffsohn M., 'Die Macht der Geschichte, Demographie und Geographie; Zur sicherheitspolitischen Lage Osteuropas'; *Schweizer Monatshefte*, 1994, 74.
- Wolffsohn M., *Vergangenheitsbewältigung 1945 und 1989; Ein unmögliche Vergleich?*; Berlijn, 1994.
- Woo-Cumings M. and M. Loriaux (red.), *Past as Prelude; History in the Making of a New World Order*; Boulder, 1993.
- Ziebura G., M. Bonder und Bernd Röttger, *Deutschland in einer neuen Weltära*; Opladen, 1992.
- Zitelmann R., K. Weissman und M. Grossheim (red.), *Westbindung: Chancen und Risiken für Deutschland*; Berlijn, 1993.
- Zunker A. (red.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik; Festschrift zum 75. Geburtstag von Klaus Ritter*; Baden-Baden, 1993.

The Council has published the following Reports to the Government

First term of office

- 1 Europese Unie (European Union), 1974.
- 2 Structuur van de Nederlandse economie (Structure of the Netherlands Economy), 1974.
- 3 Energiebeleid op langere termijn (Long-term Energy Policy), 1974. Reports 1 to 3 are published in one volume.
- 4 Milieubeleid (Environment Policy), 1974.
- 5 Bevolkingsprognoses (Population Forecasts), 1974.
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (The Organization of Public Administration), 1975.
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (Foreign Influence on the Netherlands: International Migration), 1976.
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (Foreign Influence on the Netherlands: Availability of Scientific and Technical Knowledge), 1976.
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden Wetenschapsbeleid (Comments on the discussion Paper on Sectoral Council of Science Policy), 1976.
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (Comments on the White Paper on the Contours of the Future Education System), 1976.
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (Survey of External Advisory Bodies of the Central Government), 1976.
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid, beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen (External Advisory Bodies of the Central Government: Description, Developments, Recommendations), 1977.
- 13 'Maken wij er werk van?' Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven ('Do we make Work our Business?' An Exploratory Study of the Relations between Economically Active and Inactive Persons), 1977.
- 14 Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid (Survey of Internal Advisory Bodies of the Central Government), 1977.
- 15 De komende vijfentwintig jaar, een toekomstverkenning voor Nederland (The Next Twenty-Five Years: a Survey of Future Developments in the Netherlands), 1977.
- 16 Over sociale ongelijkheid, een beleidsgerichte probleemverkenning (On Social Inequality: a Policy-oriented Study), 1977.

Second term of office

- 17 Etnische minderheden – A. Rapport aan de Regering; B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? (Ethnic minorities – A. Report to the Government; B. Towards an Overall Ethnic Minorities Policy?), 1979.
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (Industry in the Netherlands: its Place and Future), 1980.
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning: deel I. Een poging tot uitdocking (A Policy-oriented Survey of the Future: Part I. An Attempt to Challenge), 1980.
- 20 Democratie en geweld – Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980 (Democracy and Violence – an Analysis of Problems in Connection with the Events in Amsterdam on April 30, 1980), 1980.

- 21 Vernieuwing in het arbeidsbestel (Prospects for Reforming the Labour System), 1981.
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (A Reappraisal of Welfare Policy), 1982.
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (The German Factor, A Survey of Sensitivity and Vulnerability in the Relationship between the Netherlands and the Federal Republic), 1982.
- 24 Samenhangend mediabeleid (A Coherent Media Policy), 1982.

Third term of office

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning: deel 2; Een verruiming van perspectief (A Policy-oriented Survey of the Future: Part 2: Towards a Broader Perspective), 1983.
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (Safeguarding Social Security), 1985.
- 27 Basisvorming in het onderwijs (Basic Education), 1986.
- 28 De onvoltooide Europese integratie (The Unfinished European Integration), 1986.
- 29 Ruimte voor groei (Scope for Growth), 1987.
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (Tailoring Policy to the Needs of the Small and Medium-sized Business), 1987.
- 31 Cultuur zonder grenzen (Culture and Diplomacy), 1987.
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap (Financing the European Community), 1987.
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (An Active Labour Market Policy), 1987.
- 34 Overheid en toekomstonderzoek (Government and Future Research), 1988.

Fourth term of office

- 35 Rechtshandhaving (Law Enforcement), 1989.
- 36 Alloctonenbeleid (Immigrant Policy), 1989.
- 37 Van de stad en de rand (Institutions and Cities; the Dutch Experience), 1990.
- 38 Een werkend perspectief (Work in Perspective), 1990.
- 39 Technologie en overheid (Technology and Policy), 1991.
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (Educational Support in the Future), 1991.
- 41 Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, (Environment Policy: Strategy, Instruments and Enforcement), 1992.
- 42 Grond voor keuzen; vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (Ground for Choices), 1992.
- 43 Ouderen voor Ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid (Demographic Developments and Policy), 1993.

Fifth Term of office

- 44 Duurzame risico's: een blijvend gegeven (Sustained Risks: a Lasting Phenomenon), 1994.
- 45 Belang en beleid; naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (Interest and Policy; to a Responsible Implementation of Employee Insurances), 1994.
- 46 Besluiten over grote projecten (Decision-making on Complex Projects), 1994.
- 47 Hoger onderwijs in fasen (Higher Education in Stages), 1995.
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (Stability and Security in Europe), 1995.

Reports nos. 13, 15, 17, 18, 28, 31, 32, 42, 44 and 48 have been translated into English; English summaries are available of Reports nos. 16, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 34, 37, 38, 41 and 47; Report no 23 has been translated into German. Of Report no. 42 a German and a Spanish Summary is available, as well as a full French translation.

The Council has published the following Preliminary and background studies (in Dutch)

First term of office

- V1 W.A.W. van Walstijn, Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (Educational Opportunities: a Literature Study of Inequality in the Netherlands Educational System) (1975)
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld, De emancipatie van de vrouw (Women's Emancipation) (1976)
- V3 G.R. Muster, Van dubbeltjes en kwartjes, een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomstenverdeling (Dimes and Quarters: a Literature Study on Inequality in the Distribution of Income in the Netherlands) (1976)
- V4 J.A.M. van Weezel a.o., De verdeling en de waardering van arbeid (The Distribution and Appreciation of Work) (1976)
- V5 A.Ch.M. Rijnen a.o., Adviseren aan de overheid (Advising the Government) (1977)
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode 1972-1977 (Report on the First Term of Office) (1972-1977)*

Second term of office

- V7 J.J.C. Voorhoeve, Internationale Macht en Interne Autonomie International Power and Internal Autonomy) (1978)
- V8 W.M. de Jong, Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (Technology and Science as a base for Industrial Innovation) (1978)
- V9 R. Gerritse, Instituut voor Onderzoek van Oveheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (The Public Sector: Development and Valuation) (1979)
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (Shifts in Consumption in a Social Perspective) (1979)
- V11 R. Penninx, Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (Towards an Overall Ethnic Minorities Policy? Attached to Report nr. 17) (1979)
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (The Quarternary Sector: Societal Requirements and Employment Opportunities) (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord, Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 (Output, Employment and the Structure of Production in the Netherlands, 1960-1985) Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon, Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog (The structure of Production and Economic Growth: a Simple Six-Sector Growth Model of the Dutch Economy in the Post-War Period) Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn, Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken (A Multi-Sector Model of the Dutch Economy Divided into 23 Branches of Industry).F. Muller, Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990 (Shifts in the Structure of Production in the Dutch Economy 1950-1990). Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16 A.B.T.M. van Schaik, Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken (Jobs, Capacity, Utilization and Employment Opportunities in Thirteen Branches of Industry) Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer, Exportbeleid en sectorstructuurbeleid (Export Policy and Structural Policies) Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Also available in English

- V18 J.J. van Duijn, M.J. Eleman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat, Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen (Structural Policies: Prospects and Limitations) Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19 C.P.A. Bartels, Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland (Putting Regions to Work: Trends in the Regional Distribution of Economic Activity in the Netherlands) Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours, Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985 (Estimate of the Final Expenditure and some other Data in the Netherlands in 1985) Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21 J.A.H. Bron, Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (Projections of the Labour Supply 1980-2000) (1980)
- V22 A. Faludi, R.J. in 't Veld, I.Th.M. Snellen en P. Thoenes, Benaderingen van planning; vier preadviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (Approaches to Planning) (1980)
- V23 Beleid en toekomst (Government Policy and the Future), report of a symposium on the report Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (Policy-Oriented Survey of the Future, Part I) (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster, Educatie en welzijn (Education and Welfare) (1981)
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal, Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid (Consumption Policy for Employment) Background reports to the report Vernieuwingen in het Arbeidsbestel (Prospects for Reforming the Labour System) (1982)
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke, De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur (The interaction between Relative Scarcities and the Remuneration Structure) Background reports tot the report Vernieuwingen in het Arbeidsbestel (Prospects for Reforming the Labour System) (1982)
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.j. de Wolff, F. Sturms, Kwaliteit van de arbeid (The Quality of Work) Background reports to the report Vernieuwingen in het Arbeidsbestel (Prospects for Reforming the Labour System) (1982)
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Landgraaf, Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (Getting Cities under Control? An Institutional Approach to Urban Development and its Controllability) (1982)
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga, Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (Germany in the Dutch Press: Always a Problem? Reporting by three newspapers on West Germany, 1969-1980) (1982)
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting, De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (The Trading Relationship between the Netherlands and the Federal Republic of Germany) (1982)
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalker; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (Ahaus, Lingen and Kalker: German Nuclear Facilities and their Implications for the Netherlands) (1983)
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomstenverdeling in de verzorgingsstaat (Money Flows and the Distribution of Income in the Welfare State) (1982)
- V33 Verslag Tweede Raadsperiode 1978-1982 (Report on the Second Term of Office 1978-1982)*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (Planning as a Form of Action) (1983)

* Also available in English

- V35 H.F. Munneke e.a.: *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (Administrative Bodies on the Periphery of Central Government)*; two volumes (1983)
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: *Denkend aan Duitsland; een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (Thinking about Germany; An Essay on Modern German History, with some Chapters on Dutch-German Relations in the Seventies)* (1983)
- V37 L.G. Gerrichhauzen: *Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (Housing Corporations: A Policy Analysis)* (1983)
- V38 J. Kassies, *Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (Notes on a Reorientation of Policy on the Arts)* (1983)
- V39 Leo Jansen, *Sociocratische tendenties in West-Europa (Sociocratic trends in Western Europe)* (1983)
- The Council commissioned a number of experts to carry out preliminary studies for the report 'A Coherent Media Policy'. The following studies were published in a separate series entitled 'Media Policy Background and Preliminary Studies' (in Dutch):
- M1 J.M. de Meij: *Overheid en uitingsvrijheid (The Government and Freedom of Speech)* (1982)
- M2 E.H. Hollander: *Kleinschalige massacommunicatie; lokale omroepvormen in West-Europa (Small-scale Mass Communications: Local Broadcasting Forms in Western Europe)* (1982)
- M3 L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: *De culturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (The Cultural Significance of the Inflow of Foreign Television Programmes in the Netherlands – A Survey of the Literature)* (1982)
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: *Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (Media Use and a Wider Media Range)* (1982)
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: *De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de Omroepwet (Broadcasting – Legislation and Government Policy: A Legal and Political Evaluation of the Broadcasting Act)* (1982)
- M6 Intomart B.V.: *Etherpiraten in Nederland (Radio Pirates in the Netherlands)* (1982)
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: *Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (New Techniques for the Production and Distribution of Newspapers and Magazines)* (1982)
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: *Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (The Media and Diversity: An Assessment of the State of Affairs)* (1982)
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: *De aanbodsstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (The Supply Structure of Regular Press Publications in the Netherlands)* (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: *Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (Media Policy and Cultural Policy: A Study of the Interrelationship between the two Fields of Policy)* (1982)
- M11 A.P. Bolle: *Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (The Use of Fibre Optic Cable in Local Telecommunications Networks)* (1982)
- M12 P. te Nuyl: *Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (The Structure and Development of Demand and Supply in the Market for Television Productions)* (1982)
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: *Horen, zien en betalen; een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostigingen van de omroep (Listening, Viewing and Paying: An Inventory Study of the Future Cost and Funding of Broadcasting)* (1982)

- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging, consequenties en mogelijkheden voor Nederland (Information Technology in Flux: Consequences and Possibilities for the Netherlands) (1982)
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (Media Consumption: An Analysis of the Past and Survey of the Future) (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massamedia; een overzicht van inzichten (The operation of Mass Media: A Survey of the State of Understanding) (1983)
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (The Introduction of Cable in the Netherlands) (1983)

Third term of office

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (Limits and Potentials of the Economic System in the Netherlands) (1983)
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming (Advisory Bodies in the Political Decision-Making Process); Report of a symposium by A.Th. van Delden and J. Kooiman (1983)
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en onbetaald werk; een verkennende studie op basis van een enquête (Volunteering between Paid and Unpaid work; an Exploratory Study Based on a Survey) (1984)
- V43 Planning en beleid (Planning and Policy); Report of a Symposium on the Study Planning as a Form of Action (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (Towards an Integrated Agriculture) (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (The organization of the Core Curriculum in the First Stage of Secondary Education) (1985)
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (The European Agricultural Policy Beyond the Point of Self-Sufficiency) (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (The Internal EC-Market for Industrial Products) (1985)*
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (Differentiated Integration and Community Law: Institutional and Substantive Aspects) (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (Mass Media and the Core Curriculum) (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (Margins of Housing Policy) (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (Teachers' Opinions in the First Stage of Secondary Education) (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (The Use of Computer Systems in Education) (1986)
- V53 A.L. Heinink, H. Riddersma: Basisvorming in het buitenland (An International Comparison of Core Curricula) (1986)
- V54 A.L. Heinink, H. Riddersma: Basisvorming in het buitenland (An International Comparison of Cor Curricula) (1986)
- V55 Europese integratie in beweging (European Integration in Motion) Verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (National Health Insurance in a European Perspective) (1987)

* Also available in English

- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen (Private Households, Public Consequences) (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid (The Unequal Distribution of Health) Verslag van een conferentie op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (Regulation and Management of Housing Policy) (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (Investments and the Financial Infrastructure) (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (Regulation and Management of Care for the Elderly) (1980)
- V62 Verslag Derde Raadsperiode 1983-1987 (Report on the Third Term of Office) (1983-1987)*
- Fourth term of office**
- V63 Milieu en groei (Environmental Control and Growth) Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek (Social consequences of Genetic Research) Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)*
- V65 H.F.L. Garretsen en H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (Health in the Four Big Cities) (1989)
- V66 P. de Grauwe, A. Knoester, A. Kolodziejak, A. Muijzers, F. van der Ploeg, C.J. Rijnvos: De Europese monetaire integratie: vier visies (European Monetary Integration: Four Visions) (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (Immigrants from School to Work) (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (Education in the Four Big Cities) (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (Logistics, infrastructure and the Big Cities) (1990)
- V70 C.P.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (Social economic Innovation in the Big Cities regions) (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a Conference in honour of Prof. W. Albeda (1990)*
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; (Socio-economic differences in health and policy-making) (1991)
- V73 Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (Cultural policy) (1992)
- V74 Kiezen uit sollicitanten: (Competition in seeking employment) (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling (Youth in development) (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels and W.G.M. Salet (eds.): Debating Institutions and Cities; Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)*
- V77 H.R. van Gunsteren and P. den Hoed (eds.): Burgerschap in praktijken (Citizenship in practical) (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (eds.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)*
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman, Development in Rural Areas in Europe; The Claim of Nature, (1993)*

* Also available in English

V80 Verslag en evaluatie 4e raadsperiode; 1988-1992 (Report on the Fourth term of office 1988-1992, 1993.*

V81 F.J.P.M. Hoefnagel, *Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (The Dutch Culture Policy in Europe)*, 1993.

'Preliminary and Background Studies Technology and Policy'

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (Perspectives of innovation: the case of the chemical industry)*, 1991
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ *Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (Technology policy in agriculture: effects in the past and policy considerations for the future)*, 1991
- T3 F.H. Mischgofsky/ *Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (Government and innovation stimulation in the construction sector: a survey)*, 1991
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (More than by transportation alone: 'upgrading' as a strategy for survival)*, 1991
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ *Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (Technology and science policy in changing economic theory)*, 1991
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: *Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (Shifts in technology policy: an international comparison)*, 1991
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: *Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (Coherence in action and 'laissez-faire': the development of science and technology policy)*, 1994.

Fifth Term of Office

- V82 W.J. Dercksen, H. van Lieshout, *Beroepswijs Onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (Vocational Education)*, 1993.
- V83 W.G.M. Salet, *Om recht en Staat; een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (On Law and State; a Sociological Exploration of Social, Political and Legal Relations)*, 1994.
- V84 J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's (Private Insurance of Social Risks)*, 1994.
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten (Acceleration of Legal Procedures for Complex Projects)*, 1994.
- V86 *Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid, Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (Aspects of Higher Education; an International Survey)*, 1995.
- V87 T. van der Meij, J.H.W. Hendriks, D.J.M. Musters, H.J. de Graaf: *Ontwikkelingen in de natuur, Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (Developments in Nature)*, 1995.
- V88 L. Hagendoorn, K. Phaet, R. Henke, R. Drogendijk: *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (Ethnic Relations in Central and Eastern Europe)*, 1995.
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, C. Bertram, W.F. van Eekelen: *Een gedifferentieerd Europa (A Differentiated Europe)*, 1995

Other publications (in Dutch)

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (Unity of Policy), 1987

Eigentijds burgerschap (Contemporary Citizenship); WRR-publikatie onder leiding van H.R. van Gunsteren, 1992

* Also available in English